

II. EXTRANJERO

EL INFORME DE LA COMISIÓN REAL PARA LA REFORMA DEL GRAN LONDRES

SUMARIO: Las grandes urbes.—Antecedentes del problema londinense.—Planteamiento actual.—El informe de la Comisión Herbert.—Método.—Aportaciones a la investigación.—Soluciones propuestas.—Recomendaciones de la Comisión sobre nueva delimitación de la zona.—Análisis de las funciones más importantes encomendadas a las corporaciones locales de Londres.—Planificación.—Viviendas.—Tráfico.—Educación.—Servicios de asistencia sanitaria, cuidado de la infancia y servicios sociales.—Servicios sanitarios externos.—Centro investigador.—Finanzas.—Trascendencia del informe y posibilidades de su plasmación legislativa.

La tesis de PATRICK GEDDES, tal como se presenta por su discípulo Lewis MUMFORD (1), supone que la evolución de las ciudades comprende seis etapas. Eópolis: nacimiento de la comunidad aldeana. Polis: ciudad por excelencia, asociación religiosa defensiva de familias. Metrópolis: cabeza de una región. Megalópolis: concentración de riqueza y poder de un Estado. Tyrannópolis: la gran ciudad vive en parásito sobre el país. Necrópolis: se convierte en la tumba de una civilización.

SPENGLER analiza la transición de la aldea, expresión de la imagen de la naturaleza, a la villa, que comienza a renegar de la naturaleza, y, por último, a la ciudad mundial, que destruye la naturaleza y representa la regresión del tacto cósmico, la esterilidad y la muerte (2).

Ciertamente, tales visiones, que han podido tener alguna justificación histórica, no parece que admitan una generalización axiomática. No obstante, y aun suavizando las líneas pesimistas, es indudable que la existencia de las grandes urbes en nuestros días plantea serios y difíciles problemas a cuya solución se dedican agudas mentes provenientes de los más distintos campos del saber. A fuerza de intentar dominar la naturaleza el hombre ha llegado en algunos casos, y para su desgra-

(1) Patrick GEDDES, *Cities in Evolution*, Londres, 1915. Lewis MUMFORD, *The Culture of Cities*, New York, 1938. Citados por Pierre LAVÉDAN, *Geographie des Villes*. París, Gallimard, 1959, pág. 15.

(2) SPENGLER, *Der Untergang des Abendlandes*, Munich, 1920, ed. esp., Buenos Aires, 1952, págs. 134, 140, 142.

cia, a casi eliminarla. Como hace observar LAVEDAN, si aceptamos como punto de partida la fórmula de VIDAL DE LA BLANCHE «la naturaleza prepara el emplazamiento y el hombre le organiza», debe ser con este correctivo: el progreso técnico disminuye cada día la parte de la naturaleza de la villa y aumenta la parte y la responsabilidad del hombre (3).

La situación es hoy más grave que la planteada a principios de siglo. Los peligros que denunciaban aquellos autores que se oponían a los delirios de grandeza urbanísticos propios de los tratadistas de esta materia del optimista siglo XIX, han sido notoriamente incrementados como consecuencia de la marcha arrolladora de la civilización técnica. Las grandes ciudades no sólo han rebasado los límites de las fronteras nacionales (4), sino que amenazan con extenderse por toda la superficie de la tierra. Cada vez parece más difícil definir los límites de campo y ciudad y prevenir la expansión de esa tierra de nadie que tanto preocupa a los especialistas. Se habla ya de una posible pérdida de sentido en la distinción campo-ciudad. La mecanización agrícola masiva —recordemos el caso de las proyectadas ciudades agrícolas rusas—, el aumento de fábricas en el campo, las comunicaciones cada vez más perfectas y otros muchos factores complementarios, entre los que se cuenta la pérdida de una fisonomía propia en las características del habitante rural, pueden conducir en seguida a que toda la superficie del globo esté urbanizada (5).

Con referencia a términos más concretos, y perspectivas no tan alarmantes, procederemos al estudio de los precedentes, realidades y futuro de una de las mayores aglomeraciones urbanas de nuestros días, la londinense, para la solución de cuyos problemas fué nombrada en 10 de diciembre de 1957 una Comisión Real cuyo dictamen fué elevado al Parlamento en diciembre del pasado año (6).

A finales del siglo XVIII comenzó a ser utilizado en Inglaterra el término metrópolis para caracterizar la capitalidad de la nación. Fueron posiblemente las Leyes de Mortalidad las que primero se refirieron a un área que excedía de los límites concretos de varias autoridades. La creación de la policía metropolitana en 1829 supuso el paso inicial en el intento de gobernar la Metrópolis en su totalidad. El problema, por especiales razones políticas de la época, era afrontado en este aspecto

(3) LAVEDAN, op. cit., pág. 17. Vid. Vidal LA BLANCHE, *Principes de Géographie humaine*, 1922.

(4) Sobre comunidades internacionales metropolitanas americanas, vid. *The Federal Government and Metropolitan Areas*, editado por LUTHER GULICK, Harvard University Press, 1960, pág. 203 y ss.

(5) LAVEDAN, op. cit., pág. 319. En el mismo sentido de pérdida de fisonomías divisorias, vid. SMAILES, *The Geographie of Towns*, London, 1953.

(6) *Royal Commission on Local Government in Great London, 1957-1960. Report*, Cmd 1164. Para la *Royal Commission*, la historia de la administración local a lo largo de la última centuria ha sido en gran parte determinada por la creciente necesidad de las poblaciones de controlar a través de sus órganos representativos de gobierno su encuadre físico. *Report*, pág. 291.

concreto, desde el ángulo de gobierno central dependiendo desde entonces dichas fuerzas del Ministerio del Interior.

La Ley de Pobres de 1834 introdujo un nuevo elemento de gobierno local, mediante la instauración de un Consejo de Guardianes designado mediante elección; pero el paso más decisivo dado en esta dirección fué la instauración en 1855 de un Consejo Metropolitano de Obras cuyas atribuciones y límites fueron heredadas en 1889 por el entonces creado Condado de Londres, que aún subsiste con las modificaciones que en la esfera territorial y funcional han sido introducidas por disposiciones posteriores.

Aunque la actual estructura de la administración de Londres deriva en gran parte de la *Local Government Act* de 1888, la organización dada al Condado en 1899, la política de no creación de nuevos condados dentro del área metropolitana, la subsistencia de la *City* con sus peculiares privilegios y autonomía, y la no aplicabilidad de determinadas legislaciones locales al ámbito londinense en espera de una revisión general a la zona, han dado a ésta unas características estructurales y orgánicas que difieren grandemente de las que obran en el resto del país. La Comisión debió efectuar su estudio sobre un área que comprende, total o parcialmente, esferas de competencias correspondientes a ciento diecisiete autoridades distintas, incluidos siete Consejos de Condado y seis Parroquias, sin contar organismos de dependencia central, como el Comisario de Policía para la Metrópolis, el Consejo Metropolitano de Agua, el Asesor de Tráfico, Gas y Electricidad, Transporte, Hospitales y Asilos. Tal complejidad de organizaciones, que necesariamente implica duplicidad y superposición de atribuciones, la diferencia en tamaño y recursos de las distintas autoridades, el sistema distinto de estructuración para dentro y fuera del Condado de Londres en el seno del área metropolitana y la petición de nuevos «status» por existentes autoridades de la misma, han motivado el nombramiento de numerosas Comisiones que han analizado con mayor o menor fortuna diversos aspectos del problema.

Los informes presentados al Parlamento rara vez tuvieron trascendencia legislativa, debido en unos casos a la limitación de facultades en cuanto al objeto de la investigación, y en otros a la oposición decidida de la *City*, reacia a cualquier fusión o amalgamamiento que diluyera sus privilegios y monopolios. La situación hoy planteada tendría caracteres menos agudos si la Corporación de la *City*, parapetada detrás de sus simbólicos pero no menos trascendentes linderos, no se hubiere desentendido sistemáticamente de las masas de población que iban fijándose en torno de ella (7).

El dictamen de la presente Comisión (Comisión Herbert, por el nombre de su Presidente), es el primero que, desde que la Real Comisión

(7) La primera crítica de las condiciones de vida londinense fué realizada desde el punto de vista doctrinal en 1903 por Charles Booth, en su libro *The Life and Labour of the People in London*, en contraste con los elogios y satisfacción que en el siglo XIX producía el crecimiento de la ciudad.

de Corporaciones Municipales emitió su segundo informe en 1837, ha tenido por objeto la totalidad de la administración local de Londres y el único que ha efectuado su examen en relación con la estructura total de la administración local inglesa, magistralmente sintetizada a lo largo del mismo. La objetividad e incoloración política de la Comisión, junto con el relieve jurídico, académico o profesional de sus componentes, dan al resultado de sus trabajos un especial interés (8).

El funcionamiento de este tipo de comisiones en Inglaterra, está basado en gran parte en las aportaciones, consultas y manifestaciones de los interesados. En el caso presente tal sistema ha sido seguido exhaustivamente. Puede decirse que toda asociación, autoridad o individualidad más o menos relacionada con el objeto de la encuesta ha sido invitada a exponer su opinión. La aportación de las autoridades actualmente existentes no parece excesivamente interesante; aquéllas que pueden perder prerrogativas en el cambio de organización abogan por mantener el actual «*statu quo*», por la creación de organismos «*ad hoc*», e incluso por la cesión de atribuciones al Estado, antes de enriquecer con ellos una autoridad superior o vecina. Las autoridades beneficiadas ven con agrado cualquiera solución que aumente sus facultades y límites. Tal localista situación, y la falta de amplitud de miras que denota, es censurada por la Comisión calificándose de pueblerinismos.

Los partidos políticos consultados tampoco, como es lógico, suministran soluciones desinteresadas. Para ellos lo más importante es la trascendencia electoral de la reorganización. Por ello el partido laborista, que domina el Consejo del Condado de Londres, se opone a toda merma en las facultades de éste. Mientras que conservadores y comunistas coinciden en demandar mayores atribuciones para los burgos (9). En cuan-

(8) Se ha sugerido por críticos del informe de la Comisión que sus miembros ignoraban la administración de Londres, por lo que estaban incapacitados para pronunciarse sobre el particular. Tal crítica no merece para ROBSON especial consideración, juzgando más importante la ausencia del seno de la misma de miembros sin particular interés en un tipo de solución. Por lo demás, su determinación de conocer a fondo el problema ha superado, si hubiesen existido, tales deficiencias. Vid. «*Public Administration*», Spring, 1961, págs. 59-60.

(9) Paradójicamente, las recomendaciones hechas por los laboristas fueron conservadoras, y las de los conservadores, radicales. Los comunistas coincidieron hasta un punto con los conservadores, aunque siguieron avanzando en sus pretensiones. Sobre la influencia de la política en la administración londinense, vid. el trabajo publicado en la revista «*Public Administration*», verano, 1960, por L. SHARPE, *The Politics of Local Government in Greater London*, apéndice al memorándum presentado a la Comisión por la *London School of Economics*, y donde se pone de manifiesto la relación entre los porcentajes entre clases votantes y candidatos elegidos, la mayor ocupación de cargos por miembros de clase media, la relación entre clases y partidos dominantes y la necesidad de ampliar determinados sectores electorales para evitar permanentes mayorías o partidos únicos con merma del normal desarrollo democrático.

Aunque la necesidad de interés popular y participación democrática para un sano desarrollo de la administración local inglesa es destacado insistentemente a lo largo del informe, la apatía cívica es, no obstante, un hecho bastante acusado en la zona del Gran Londres. ROBSON lo observa con carácter general para las grandes urbes, fijando su cau-

to a los organismos ministeriales, su posición, en general, parece ser la de utilizar los entes locales para sus fines privativos sin tomar en consideración la trascendencia y repercusión que las medidas adoptadas pueden tener para la vida local.

Las comunicaciones más interesantes provienen del campo académico, y dentro de él las más notables son las realizadas por la Escuela de Economía de Londres y por el Centro de Estudios Urbanos. En la primera, la opinión sustentada por el grupo encabezado por el profesor ROBSON coincide, salvo en cuanto a la cifra de población de las unidades locales, con los términos generales de las recomendaciones y conclusiones de la Comisión. El profesor GRIFFITH, también de la Escuela de Economía, disiente totalmente de estas opiniones, abogando por el mantenimiento de la actual estructuración y la transmisión de ciertas funciones al Gobierno central. La posición del Centro de Estudios Urbanos es más netamente regionalista; al contrario que la Escuela de Economía, sustenta que el factor cohesivo del área central puede ser exagerado y afirma la imposibilidad de dar tratamiento separado a Londres de la totalidad de la región Sudeste de Inglaterra. Los problemas que no pueden ser resueltos aisladamente deberán, en su opinión, ser tratados por un organismo central creado al efecto.

Por el contrario, la Comisión Real parte de que en el caso del gran Londres se está en presencia, no de una conurbación, sino por el contrario, de una ciudad (10). El crecimiento de Londres es debido, a su

sa, entre otras, en el gran tamaño de la ciudad y en la separación de viviendas y centros de trabajo. Su consecuencia es el nepotismo, la corrupción y la no colaboración en puestos públicos de personas adecuadas. A los partidos políticos les reprocha la nacionalización de los problemas locales, la politización de los mismos y su tendencia a disputar las elecciones locales en términos nacionales. ROBSON, *Great Cities of World*, 2.ª edición, 1957, Londres, págs. 73, 100, 292.

En el caso concreto de Londres se achaca la ausencia de interés cívico de sus habitantes precisamente a la dispersión de actividades y funciones entre multitud de organismos y autoridades. Vid. la obra del mismo autor *The Government and Misgovernment of London*, 2.ª edición, Londres, 1948, pág. 172.

En el mismo sentido, pero con una visión más limitada, se hace notar por Sir Harold BANWELL, en su estudio *The New Relations Between Central and Local Government*, «Public Administration», otoño 1959, que si un partido político utiliza la administración local para fines de política nacional, ocasionará a la larga la pérdida de la independencia de dicha administración.

JORDANA DE POZAS, en su ponencia sobre *Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa*, que figura en las *Actas del I Congreso Iberoamericano de Municipios de 1955*, observa que se considera de universal conveniencia arbitrar medios eficaces para que los habitantes de las grandes urbes se interesen por los asuntos locales y puedan influir o participar en la administración de la ciudad.

(10) *Royal Commission on Local Government in Great London 1957-60, Report Cmnd 1164*, pág. 419. Tal opinión no es compartida por la mayoría de los tratadistas de la materia; así, ROBSON afirma rotundamente que Londres no es una ciudad, sino una región que necesita un Consejo regional para su gobierno: *Great Cities*, cit., páginas 260 y 295, y su obra *Government...*, cit., pág. 323. Es curioso hacer notar el temor que al parecer manifiesta la Comisión a utilizar el término región, pese a que el tra-

juicio, a la enorme atracción que para sus actuales y futuros habitantes supone la concentración en su área única del centro gubernamental y comercial de la nación. En torno al núcleo *City-Wetminster* se han venido fijando masas concéntricas de población y absorbiéndose pequeñas ciudades rurales o comerciales sin personalidad histórica ni económica suficiente para justificar una polarización de asentamientos y un tratamiento separado de núcleos urbanos dentro del área central de influencia (11). La decisiva influencia del puerto de Londres (12) dentro del ámbito económico nacional, el aumento de la industria en sus proximidades como consecuencia de la movilización de la energía y las notorias facilidades para el diario viaje a los centros de trabajo, son factores que han determinado que la cifra de población de la zona se eleve en 1959 a 8.714.000 representando la propiedad tributable un tercio del total de la propiedad inglesa. Para determinar los límites del área se conjugan determinados índices que figuran en las tablas y mapas anexos, reconociéndose no obstante, cierta lógica imprecisión en las zonas extremas (13).

tamiento administrativo que proponen es típicamente regional. Quizá por un proceso asociativo de ideas entre la gestión de ámbito regional de los servicios nacionalizados y desconcentrados y la región como esfera de administración local autónoma, se plantea en el informe la disyuntiva de reorganización de la administración local o de administración regional con mayor o menor participación estatal.

Contrasta lo expuesto con la fuerte tendencia con que un sector doctrinal, no solamente inglés, sino también de otros países, intenta revitalizar la administración local precisamente a partir del escalón regional. Así, para Inglaterra, ROBSON propone el condado como base de apoyo de la restauración local. En España, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que la reorganización debe realizarse tomando la provincia como área regional, aludiendo a la deseable provincialización del régimen local español, y, citando a MUMFORD, afirma que el regionalismo pertenece al futuro. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de región local*, Sevilla, 1958, págs. 29, 37, 39 y 142.

(11) La opinión del Condado de Londres es bien diferente; en una publicación de 1951, rubricada *The Youngest County*, se decía que Londres es de hecho una reunión de interconectadas comunidades que aún mantienen muchas de sus características individuales.

(12) *Report*, cit., pág. 21. HALFOR MACKINDER, en su libro *Britain and the British Seas*, pág. 204, afirma que el puerto de Londres es el meollo y causa de Londres. Vid. asimismo ROBSON, *Great...*, cit., págs. 259-260.

(13) *Report*, cit., pág. 24 y ss. El problema de la delimitación de una ciudad es particularmente espinoso. Interesa precisar quiénes dependen del área, quiénes viven en ella y sobre qué ciudadanos se ejerce tan notoria atracción por el núcleo central de la zona que pueden considerarse vecinos de la metrópolis. Se proponen diversos métodos explorativos, como son: continuidad de las edificaciones, inexistencia de tierras de labor, centros culturales, comerciales, visitados sistemáticamente por los habitantes, etcétera; pero el más significativo es el basado en los datos suministrados por el análisis de los viajes a los lugares de trabajo. Este criterio, que ya fué propuesto por WELLS en una comunicación dirigida a la *Fabian Society*, recogida ahora en el libro editado por MAAS, *Area and Power* (Illinois, 1959, pág. 211), limita el tamaño máximo de una comunidad a la extensión superficial recorrible por sus habitantes en su diario desplazamiento a los lugares de trabajo. Entre los muchos autores que lo han usado, al menos parcialmente, al analizar una región metropolitana determinada, pueden citarse a HOOVER y VERNON, en su obra *Anatomy of a Metropolis*, Harvard, 1959, pág. 149, y L. P. GREEN, *Provincial*

Inicialmente se parte del criterio de mantener el actual «status quo» siempre y cuando la organización demuestre su buen funcionamiento. El objetivo de eficiencia se toma, no en el sentido de identificar tal término con el de economicidad, sino, por el contrario, como una manifestación de un correcto sistema democrático del cual la eficiencia deberá ser una de sus obligadas consecuencias.

Especial énfasis se pone en el intento de hacer suprimir en lo posible y para el área del gran Londres el sistema de delegaciones generalizado por la *Local Government Act* de 1958, en cuya virtud entidades locales del tercio inferior realizan, bajo el control administrativo y económico de otras superiores, funciones privativas de éstas, sistema que lleva consigo innecesarias fricciones y tensiones entre las dos autoridades (14). Realmente no parece que en términos abstractos tal solución parezca especialmente justificada. El sistema de delegaciones tiene obvias ventajas de adaptación y es en determinadas zonas, como la misma Comisión reconoce, inevitable. Se trata más bien de una cuestión moral, las susceptibilidades y resquemores que el celo localista de algunas comunidades inglesas pone en el trato con sus vecinas y superiores. En la práctica el sistema que propone la Comisión, de estricta separación de funciones, aparece notoriamente matizado por el juego de indudables controles financieros que se producirán como consecuencia de la retención por la autoridad del Condado de gran parte de las oportunidades presupuestarias. Ciertamente que en materia de planificación se asigna a los burgos el control inmediato, pero el plan general, al que deben sujetarse las aplicaciones concretas, es obra de la autoridad metropolitana que la revisa, actualiza y pone al día, lo que coarta indudablemente la acción de las otras autoridades. Por tanto puede decirse que el nuevo esquema supone cambios más nominales que reales y que, aunque sea admitido por el Gobierno, no supondrá un total apartamiento de las técnicas de poderes y facultades compartidos, delegados y fraccionados que tan felices resultados han dado en Inglaterra (15).

Metropolis, Londres, 1959, págs. 95 y ss. Un factor que pudiera influir considerablemente en la precisión de límites pudiera ser la observación del crecimiento de la ciudad, si bien sobre este particular deberán tenerse en cuenta las peculiares características de cada urbe, puesto que los autores, al tratar de generalizar, incurren, quizá, en desviación frente a la realidad. BURGES opina que la expansión urbana se realiza por zonas concéntricas (*The City*, Chicago, 1925), mientras que para HOYT tiene lugar en forma radial.

M. BERNARD parte en su trabajo *Contribution a l'étude des agglomérations*, «Population», 1952, págs. 95-108, del cuadro de existencia familiar para identificar la existencia. (14) *Report*, cit., pág. 66. No existen en España aplicaciones concretas de este sistema de delegaciones de competencias entre dos corporaciones locales. Las entidades locales menores tienen substantividad propia y funciones privativas. En cuanto a las Juntas de Distrito que prevé el nuevo Estatuto de Barcelona, su misión es conectar la acción municipal con los sectores de la ciudad en que ésta opera, informándose a los órganos rectores de las aspiraciones y necesidades del vecindario, pero sin carácter descentralizativo en su funcionamiento. Solamente en las relaciones Estado-entes locales podemos contemplar la existencia de atribuciones y poderes delegados.

(15) Una radical estructuración de la separación de funciones tampoco sería aconsejable desde el plano doctrinal, pues si bien este problema ha sido estudiado fundamen-

El mismo temor de evitar rivalidades, sentimientos de frustración e inferioridad, ha impulsado a la Comisión a proponer la supresión de la calificación de autoridades de rango superior e inferior sustituyéndola por la noción de unidades de administración local que realizan sus funciones dentro de un área limitada, y unidades cuyas funciones requieren una mayor extensión superficial para ser adecuadamente cumplidas (16). Tal delicadeza y cuidado designativo viene justificado por la tensa situación existente en muchas zonas inglesas entre distintas autoridades, originada por la diferencia, no siempre comprensible, entre «status» y poderes de algunas ciudades y los de otras comparativamente iguales o inferiores en potencia económica y cifra de población. El rango de una agrupación no viene en Inglaterra automáticamente determinado por los censos e índices, ni se han hecho por lo general clasificaciones y encuadramientos abarcando el ámbito nacional. En muchos casos el haber sabido aprovechar una coyuntura política o un resquicio entre dos leyes sucesivas explican que una determinada ciudad tenga el rango quizá hoy no merecido de burgo o burgo-condado.

Concretamente dentro de la zona del gran Londres, como hace observar ROBSON, la creación en 1889 del Condado de Londres atrajo a su administración a vigorosos y progresivos políticos, por lo que el entonces primer ministro Lord SALISBURY, para frenar sus aspiraciones, impulsó la Ley en 1899, cuyo objeto fué originar más bien celos y fricciones entre el Condado de Londres y los nuevos burgos metropolitanos que se creaban. El plan triunfó y su resultado ha creado dificultades no sólo entre las relaciones entre estos organismos, sino también con el Parlamento.

talmente desde el plano de las relaciones entre la administración local y la central, la consecuencia a que se llega por destacados tratadistas es que la fórmula más conveniente es la de funciones y poderes interconectados, competencias originarias y derivadas, titularidad de la misma y gestión de su aplicación concreta. Así, ENTERRÍA afirma que «esta solución técnica distinta en que radica, a mi juicio, todo el futuro del régimen local. está, no en el sistema de los poderes exclusivos o divididos, sino precisamente en el de los poderes compartidos entre el Estado y los entes locales» (*La Administración española*, Madrid, 1961, pág. 150). Esta posición puede ser ampliable a la calificación de las relaciones que nos ocupan. Vid., en el mismo sentido, *Area and Power*, cit., aportación de YLVI-SAKER.

RICHARDS, en su obra *Delegation in Local Government*, Londres, 1956, sustenta la tesis de que la delegación de funciones en el ámbito local inglés es un resultado de la tendencia a concentrar la administración local en los condados cuya tendencia es la consecuencia del pasado fracaso en la reforma de la estructura del gobierno local. La considera, a su juicio, justificada cuando en un determinado servicio es más importante el factor humano que el puramente técnico. Su objetivo es para él combinar la opinión y conocimientos locales inmediatos con los ingresos que sólo administraciones de grandes sectores territoriales pueden suministrar.

En España ha sido someramente expuesta la existencia de este sistema de competencias en Inglaterra por ENTRENA en su libro *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1960, pág. 101 y ss., opinándose que la delegación ha constituido en Inglaterra el complemento de la regionalización de funciones.

(16) *Report*, cit., pág. 192.

Otra causa de tensión dentro del área de la encuesta, es el embargo de las posibilidades de promoción de las autoridades locales que la integran, como consecuencia de la política gubernamental de no dar lugar a más burgo-condados nuevos hasta tanto no se realice una revisión general de la administración local del Gran Londres (17).

A la hora de proponer nuevas delimitaciones de competencias y funciones la Comisión debió afrontar cuatro tipos de soluciones distintas. Transferencia de poderes al Gobierno Central, creación de autoridades «ad hoc», cooperación entre las autoridades existentes, bien informalmente, bien por medio de comités y organismos interlocales, implantación de una autoridad nueva cuya competencia abarque la totalidad de la zona (18).

La primera de estas sugerencias, formulada entre otros por el profesor GRIFFITH y el Centro de Estudios Urbanos, compartida asimismo por muchas corporaciones que perderían facultades en la reorganización, se desecha por la Comisión sobre la base de que supone un retroceso en la tendencia instaurada por la *Local Government Act* de 1958 (19) de devolución de poderes a los entes locales por los estatales. Por otra parte, se estima que sería necesario crear un Ministerio de Londres con complejas atribuciones competitivas con otros Ministerios, no obviaría la revisión de límites y supondría a la larga la ruina del gobierno local, pues la actividad y competencia remanente no atraería a consejeros y funcionarios de categoría suficiente.

De los cuerpos «ad hoc» se dice que no resolverían el problema por ser estos organismos, o dependencias del gobierno central, o irresponsables, y aunque se crearan tanto con poderes asesores como decisorios sería necesario afrontar la situación del Gran Londres como un todo (20).

(17) *Report*, cit., pág. 176.

(18) *Report*, cit., pág. 182.

(19) *Report*, cit., pág. 184.

(20) *Report*, cit., pág. 188. Una vigorosa crítica de los organismos «ad hoc» se contiene en las obras de ROBSON, *Great Cities*, cit., págs. 68 y 294, y *Government...*, citado, págs. 333 y 334, reprochándose al sistema tendencia a la fragmentación, índice de debilidad administrativa, exclusividad de apreciaciones de los problemas y ausencia de coordinación con las actividades llevadas a cabo por otros cuerpos. Juzga razonadamente este autor que tales autoridades no serían necesarias si la administración local de una determinada área estuviera racionalmente organizada.

Con relación a la organización administrativa de nuestra nación, es igualmente censurada por ENTERRÍA la creación de organismos «ad hoc» para la gestión de actividades de índole local, concretamente en cuanto a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, a las que denomina Contra-Diputaciones de funcionarios del Estado, llamadas a interferir su ámbito autonómico de gestión, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales*, cit., pág. 154; se las reprocha que a través de la experiencia de los planes de obras y servicios por ellas aprobados y desarrollados, se ha demostrado cómo ese desarrollo de las Diputaciones entra en litigio necesariamente con las fórmulas de administración periférica del Estado. Vid. la obra del mismo autor, *La Administración española*, cit., página 106. Igualmente al estudiar la Ley del Suelo la censura el haber seguido la cómoda y siempre criticable vía de las autoridades «ad hoc» con el sistema de los Consejos Provinciales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, no viendo razón de despojar de

Igualmente se desestima la tercera de las soluciones propuestas por juzgarse que la historia de las consultas voluntarias, notable dentro del área, no indica que pudiera resolver la magnitud de los problemas existentes. Del mismo modo, los organismos conjuntos e interlocales, si bien son útiles para determinadas cuestiones y han dado buenos resultados en la prestación de servicios aislados, no parecen adecuados para alcanzar los objetivos que la Comisión se propone (21).

Los informantes llegan a la conclusión de que el actual sistema de rango superior (condados) y rango inferior (burgos y distritos) debe ser abolido sustituyéndose por una autoridad simple para todo el área de encuesta, el Consejo del Gran Londres, y una serie de autoridades de funciones homogéneas y competencias territoriales circunscritas, que serían los burgos del gran Londres. Estos burgos deberán ser la unidad primaria de administración local y deberán ejercer la totalidad de las funciones de carácter local, a excepción de aquellas que sólo pueden ser efectivamente cumplidas en áreas más extensas (22). Las funciones desempeñadas por cada tipo de autoridad deberán ser autocontenidas en la misma, sin duplicaciones ni delegaciones. En el trazado de los límites de las nuevas autoridades deberá tenerse en cuenta, en lo posible, límites anteriores, líneas de comunicación y centros de servicios (23).

esta competencia al ente local superior que es la Provincia, lo que supone en consecuencia una suplantación de una competencia local genuina. Vid. *Problemas actuales*, cit.

(21) *Report*, cit., pág. 189.

(22) Se trata más bien de un cambio de rúbrica subsistiendo en la realidad la estructura del *two-tier*, autoridades que tantos elogios merecen de autores como ROBSON. Lo verdaderamente importante y trascendental es la creación de un órgano auténticamente metropolitano enfrentado con la totalidad del área londinense configurada como un todo, autoridad que de crearse sólo tendría como precedente el caso de Montreal, y que vendría a solucionar el actual estado de cosas, ya que, como observa ROBSON, los límites administrativos del Londres de hoy no coinciden con el área de vida social. No existe autoridad municipal ni regional que represente a los ocho o nueve millones de londinenses ni administre la región metropolitana. ROBSON, *Great Cities*, cit., pág. 260. Siguiendo la técnica marcada por el *Act* de 1958, se tiende a restaurar la moral y autoridad de los burgos, configurando este escalón como la unidad básica de la administración local inglesa. Ya había sido indicado por el autor últimamente citado, al estudiar los problemas de las grandes urbes, que la reforma del gobierno metropolitano sólo podrá realizarse siguiendo dos métodos distintos: Centralización e integración de los grandes servicios de la zona y correspondiente descentralización de funciones de rango más inmediato y local en unidades administrativas compactas a cuyo cargo estarán aquellos servicios que no deban ser prestados con carácter general para la zona como un todo. *Great Cities*, cit., pág. 99.

En nuestra patria el profesor JORDANA DE POZAS puso de relieve en el I Congreso Iberoamericano de Municipios que era un problema fundamental, pero poco estudiado, el de la división del territorio o término municipal metropolitano en distritos o unidades a efectos de policía y servicios diversos. Vid. *Crónica*, cit.

(23) *Report*, cit., pág. 193. En cuanto a la forma de elección de la Corporación del Condado, se llega en el informe a la misma consecuencia que ROBSON, en el sentido de que es más conveniente la elección directa partiendo de los distritos parlamentarios existentes, *Report*, pág. 255. Justifica ROBSON esta forma de elección por entender que la indirecta no suscita la aparición del interés público y que los consejeros así designados

La anterior propuesta, que coincide en esencia con la formulada por la *London School of Economics* difiere no obstante en un punto, el de la cifra de población que deberán contener los burgos. La Comisión opina que esta cifra no deberá ser tan grande que prive de contacto e intermediación a administradores y administrados, ni tan pequeña que no ofrezca suficiente atractivo para buenos funcionarios y consejeros. A su juicio la cifra óptima se encuentra comprendida entre los 100.000 y 250.000 habitantes, según el mayor o menor grado de concentración urbana (24). La Escuela de Economía en su propuesta A) propone una población de 250.000 a 500.000 y en la B) de uno a uno y medio millones. Posteriormente el profesor ROBSON ha mantenido su criterio de que, especialmente en materia de sanidad, bienestar y especialmente de educación, las unidades propuestas son notoriamente pequeñas y no son adecuadas para hacerse cargo de la transferencia de funciones que el Condado de Londres realizaría a su favor (25).

Especial atención se dedica a la City (26), respecto a la cual la Comisión admite que en estricta lógica debería recomendarse su amalgamación con Westminster, pero añaden que su peculiar posición en el esquema nacional, el sentido de historia y tradición que la soporta, y las ceremonias y agasajos que en ella tienen lugar, hacen de interés nacional que la posición de la City permanezca invariada, salvo en las adicionales funciones que reciba como consecuencia de las que se proponen para los nuevos burgos (27). No es esta posición coincidente con la sustentada por ROBSON para quien el Lord Mayor de Londres es el «nominee» de una pequeña oligarquía de arcaicos «guildsmen» (28), y la Corporación de la City es hoy un instrumento de costosos agasajos y elaborado ceremonial anclada en el pasado y con poca relevancia en el presente, un cuerpo detenido en la tradición e indiferente a las necesidades de la moderna metrópolis, lamentando que la Comisión no la haya virtualmente tocado (29). La atención de la Comisión se centra en las

tienden a defender los puntos de vista de las corporaciones que les eligen en vez de atender los intereses del organismo a que pertenecen: *Government...*, cit., págs. 330-331, donde se propone asimismo la creación del nuevo Condado. Este autor defiende en su trabajo *The Reform of London Government*, «Public Administration», primavera, 1961, pág. 66, el principio de retribución de los Consejeros del Consejo del Gran Londres. Con ello se evitaría tener que recurrir para cubrir estas plazas a personas sin grandes dedicaciones activas, dada la gran exigencia de tiempo que las tareas de esta Corporación imponen a sus miembros. Sobre la composición actual de la Corporación del Condado de Londres, vid. SUARPE, *The Politics of Local Government in Greater London*, «Public Administration», verano, 1960, pág. 157.

(24) *Report*, cit., pág. 232.

(25) Vid. su trabajo cit. *The Reform...*, págs. 63 y 65, aunque contrariamente a lo que se expone los límites de población que la Comisión sugiere son de 100.000 a 250.000 habitantes y no de 100.000 a 150.000 como afirma ROBSON.

(26) *Report*, cit., pág. 30.

(27) *Report*, cit., pág. 237.

(28) ROBSON, *Government*, cit., pág. 265.

(29) Vid. su trabajo cit. *The Reform...*, pág. 69. Un enérgico ataque de esta Corporación también se contiene en su libro cit. *Government and Misgovernment...*, pági-

más importantes funciones asignadas a los órganos locales ingleses: planificación, educación, viviendas, servicios sanitarios periféricos, sanidad individual y servicios sociales, carreteras y tráfico, a cada uno de los cuales dedica un apartado de su informe (30).

Si se pensase en extraer sugerencias útiles para la resolución de los problemas que la administración local española tiene planteados, sería en el capítulo dedicado a planificación urbanística donde se encontrase, quizá, la más aprovechable cantera. De un lado, la universalidad del problema, presente en términos más o menos agobiantes en la casi totalidad de las naciones sin discriminación de ideologías políticas ni de sistemas económicos. De otro, los notables avances y considerable altura alcanzada por los estudios y realizaciones de la técnica urbanística inglesa en esta materia, hacen esta parte del informe particularmente sugestivo para el urbanista español.

No debe olvidarse que nuestra legislación, como la de muchos otros países, ha venido a este respecto informándose de la aportación anglosajona, aunque, triste es decirlo, no siempre se nutrió de las conquistas de última hora, ni se plasmaron los correctos moldes, quizá por un excesivo respeto a unas coloraciones localistas que en una materia átona, puramente científica y sociológica como la urbanística, tienen una importancia muy relativa (31). Por otra parte, y siendo la nuestra una

nas 380 y sigs., donde citando a HART (*An Introduction to the Law of Local Government and Administration*) se la califica de «una pequeña isla de obstinada medieval estructura en el centro de un mar de modernas autoridades locales».

(30) Contrasta la riqueza de atribuciones y competencias encomendadas a las autoridades locales inglesas en relación con las que son propias de las españolas. La relativa substantividad de la administración local de nuestra nación será el tema de un próximo trabajo. ROUSON opina que el servicio de abastecimiento de agua y la policía deberían ser reintegrados a la competencia del Condado; por lo demás, la distribución de funciones que en el informe se recomienda coincide fundamentalmente con el criterio por él mantenido y recogido en su libro *Government...*, cit., pág. 327.

(31) En España se ha ido un poco a la zaga en materia de urbanismo. Los proyectos del Gran Madrid, Gran Bilbao, etc., pertenecen a una época en que ya se había superado técnica y sociológicamente la idea de la gran urbe. La Ley del Suelo, con neto carácter anxionista, pertenece a la misma línea y es una Ley de ensanche. El Plan de Urgencia social de Madrid sigue parcialmente la tónica marcada por el Plan Abercrombie, tratando de limitar el crecimiento por medio de restricciones industriales y cinturones verdes. Desgraciadamente también se prevén las llamadas contradictoriamente ciudades autónomas satélites, que gravitarían en definitiva sobre el núcleo central complicando y agudizando los problemas urbanos (véase en este sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 134 y sigs.).

El régimen especial para Barcelona de 23 de mayo de 1960, en el que según la Exposición de Motivos «para los problemas españoles se han buscado soluciones españolas», no aporta realmente soluciones nuevas como no sea la consagración en materia de planificación de un regionalismo metropolitano timorato a cargo de un organismo «ad hoc», cuya incrustación en el seno de unas competencias puramente locales es, aparte de la deficiencia que se ha visto de estas técnicas, doctrinalmente al menos dudosa como solución efectiva. Por otra parte, la superposición de competencias que supone la existencia de las distintas corporaciones municipales, la Comisión Provincial de Urbanismo, la de Servicios Técnicos y la Diputación Provincial, complica más el problema.

nación en período de desarrollo industrial, urge adoptar ahora las medidas oportunas para evitar la proliferación de ese colosalismo ciudadano que tanto preocupa a las mentes dirigentes de otras naciones más desarrolladas y que concretamente hizo observar a Lord MORRISON, al iniciar en 21 de diciembre de 1960 el debate en el Parlamento sobre la reforma del Gran Londres, que juzgaba «algo irreal contar con que el sistema de administración local deba ser adaptado a una extensión de territorio urbano que no debió producirse».

La primera legislación de planificación urbanística se promulgó en Suecia en 1874 al obligarse a todas las ciudades a preparar planes urbanos. Tal ejemplo fué seguido en 1875 por Prusia, en 1901 por Holanda y en fechas posteriores por otros países, pero pronto se reconoció, según hace notar LAVEDAN (32), la necesidad de tratar con superficies más grandes que la villa propiamente municipal, evolucionándose del plan comarcal al regional, al resurgir esta esfera con vigorosa y renovada personalidad en la vida local. La extensión de los servicios municipales modernos y la necesidad de tomar en consideración a la hora de elaborar un plan urbano a los núcleos ciudadanos contiguos, hizo que periclitaran las viejas circunscripciones administrativas siendo sustituidas por regiones urbanas. En Francia, en 1932, se reconoció la existencia de la región parisiense, en Alemania se dió en 1920 vida legal a la región del Ruhr y en Estados Unidos el movimiento que iniciaron con carácter privado las *Regional Planning Associations*, se plasmó en actividad pública con la creación por el poder federal de la *Tennessee Valley Authority*.

Como es lógico, en los países socialistas es donde más acusada aparece la planificación urbana como consecuencia de la eliminación de voluntades contrarias al Estado y la absorción por éste de la total dirección de la vida de la nación. Es de destacar dentro de este grupo de naciones la labor realizada por Polonia a través de su Plan nacional de urbanismo de 2 de abril de 1946 que dependiendo del plan económico pretende la distribución del espacio nacional, contando para ello con oficinas centrales, regionales y municipales. El servicio central está compuesto no solamente de arquitectos e ingenieros sino también de geógrafos, sociólogos, economistas y juristas, siguiendo el criterio de que, más altos en la jerarquía, menos técnicos (33).

(32) LAVEDAN, op. cit., págs. 50 y sigs.

(33) Frente a esta concepción puede hacerse notar la notable y casi total influencia que en esta materia tienen en España unos técnicos como los arquitectos, cuya funcionalización relativa ha sido puesta de manifiesto por algún autor, en materia de planificación. Tal monopolio es difícilmente defendible, pues su aportación parece debe aunarse, al menos, a la de los sociólogos, economistas, geógrafos y juristas, y bajo la iniciativa, impulso y coordinación de funcionarios políticos, que, a ser posible, no procedan de los mismos cuadros técnicos que sus subordinados, sino que sean extraídos de las filas del hombre de cultura general. No puede objetarse que esta diferencia de criterio sea debida a las distintas ideologías políticas que animan los regímenes polaco y español, pues, como remarca GEORGE, «el nuevo plan de Varsovia contiene prescripciones de «zoning». Parece imposible hablar aquí de nuevo urbanismo o de urbanismo socialista en el sentido

En opinión de la comisión HERBERT, las causas del desarrollo histórico del «planning» son el aumento de conocimientos sobre la relación entre la difusión de enfermedades y las condiciones sanitarias, el incremento del sentido de la responsabilidad por las condiciones de los que viven en la comunidad, y, por último, la expansión de la población, industria y comercio en un país con poco espacio y mucha gente (34).

La primera de estas causas dió lugar en Inglaterra a la legislación de salud pública que a partir de 1848 trató de combatir las enfermedades infecciosas mejorando la situación sanitaria de las ciudades, por lo que se la considera un precedente de la legislación planificadora posterior. La regulación de viviendas, eliminación de barriadas insalubres y construcción de casas para obreros, que se inició en 1868 y condujo a la primera Ley auténticamente planificadora de 1909, fué originada por virtud de la segunda de las causas antes citadas. Por último, la disminución del terreno disponible para usos urbanos determinó entre otros factores la regionalización de la planificación, autorizada por la *Local Government Act* de 1929.

En la zona del Gran Londres el enorme crecimiento de la población que tuvo lugar en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, dió lugar a gran número de problemas que exigían para su solución una planificación sensata y adecuada (35). Multitud de propuestas, informes y memorias se produjeron a este respecto, pero el paso decisivo no se dió hasta el nombramiento de la Comisión BARLOW, cuyas sugerencias fueron incorporadas al Plan para el Gran Londres de Abercrombie en 1944 y al Plan para el Condado de Londres de 1943, que posteriormente fueron substancialmente aceptados por el Gobierno como política oficial. Los objetivos a cumplir que se proponía el Plan Abercrombie eran la creación de una zona de cinturón verde llamada a frenar la expansión de la ciudad (36), el control de la cifra global de industria y comercio dentro de la región, la fijación de zonas residenciales, industriales y comerciales, la fijación de cifras de población como deseables para cada autoridad local dentro del área, descentralización de industrias, no autorización de nuevas instalaciones y exportación de pobla-

que las democracias populares dan a esta palabra, puesto que la misma cosa se encuentra en todas partes y los primeros ejemplos de «zoning» dados por los Estados Unidos y Europa son bien anteriores a la revolución comunista». *La Ville*, París, 1952, página 360.

ROBSON destaca asimismo la universalidad del problema; así, por ejemplo, para la ciudad de Moscú el plan STALIN de 1935 prevé ya la implantación de cordones de zona verde, limitadores del crecimiento de la ciudad. *Great Cities*, pág. 88, cit.

(34) *Report*, cit., págs 74 y sigs.

(35) ROBSON ponía de manifiesto en su obra *Great Cities*, cit., que muchos de los problemas más difíciles de las grandes ciudades pueden ser solventados por una planificación imaginativa y de gran alcance. Igualmente LAVEDAN hace constar cómo la imaginación y voluntad conscientes del hombre pueden disponer frenos a la urbanización (véase op. cit., pág. 48).

(36) El primer intento de esta índole fué debido a un acuerdo de la Corporación del Condado de Londres de 1935.

ción a las nuevas o expansionadas ciudades fuera del cinturón verde. En virtud de estas medidas se pretendía que cerca de un millón de personas fueran transferidas a las zonas exteriores y que no se excediese de la cifra de población de 1938.

Partiendo de estos criterios el Ministro de Administración local publicó en 1947 un memorándum por el que se imponía a los nueve condados existentes dentro del área, y que, en virtud del Act de 1947, recibieron la competencia planificadora antes de incumbencia de los distritos, la obligación de realizar planes de desarrollo para sus respectivos territorios.

Cuando la Comisión inició sus trabajos la situación no se juzgaba por un importante sector doctrinal satisfactoria. Así ROBSON, para quien el Plan Abercrombie excede en magnitud, amplitud de imaginación y audacia de concepción al de cualquiera otra ciudad (37), se lamenta de la inexistencia de una autoridad regional para llevar a cabo estos grandes esquemas existiendo una docena de autoridades con diversos y a menudo en conflicto intereses, en lugar de un órgano único responsable del planeamiento de la región metropolitana como un todo (38). Tanto la Comisión BARLOW como la ABERCROMBIE, el Comité DAVIES y la Comisión cuyo informe se expone, coincidían con el autor antes citado en deplorar la ausencia de una autoridad regional con poderes ejecutivos. Sin embargo, desde el lado de las propias autoridades locales interesadas se juzgaba, a tenor de lo que se deduce de la mayoría de las manifestaciones recogidas, que la situación actual debió mantenerse y que caso de realizarse mutaciones, éstas habían de consistir en la cesión de competencias al Estado. En la misma dirección se encuentra la posición mantenida por el Centro de Estudios Urbanos y el profesor GRIFFITH.

En opinión de la Comisión, idéntica a la patentizada por el Ministerio a lo largo de la encuesta, la materia es típicamente local y debe encomendarse a este tipo de autoridades. Deben introducirse modificaciones para salvar las deficiencias coordinadoras antes anotadas y las que resultan de la puesta en funcionamiento del Plan Abercrombie, ya que si bien deben mantenerse sus objetivos, en la práctica no se han cumplido la totalidad de sus previsiones. La población aumenta a menos ritmo que en el resto de Inglaterra, pero ha sobrepasado el tope de 1938. Los empleos crecen en la esfera comercial y pública como consecuencia del atractivo del puerto de Londres y crecimiento de establecimientos públicos. En la industria se ha logrado disminución de empleos, pero las «New Towns» atraen también trabajadores de otras partes del país. El tráfico de toda clase se ha incrementado notablemente en el centro de Londres (39).

(37) Vid. *Great Cities*, cit., pág. 96. Ya en 1866 se recomendaron al Parlamento por uno de sus miembros, Sir William FRASER, medidas planificadoras.

(38) Vid. op. cit., pág. 294. Para un más detallado análisis de la situación, vid. del mismo ROBSON, *Government...*, cit., págs. 143, 175 y sigs., así como su trabajo *The Greater London Plan*, en *Planning and Reconstruction*, editada por F. J. OSBORN.

(39) Vid. *Report*, págs. 74 y sigs.

En torno al planeamiento urbano existen tres tipos de intereses afectados, el puramente local, el regional y el nacional. Partiendo de ello, se propone el Consejo del Gran Londres como autoridad planificadora responsable del constante estudio y revisión periódica del plan que abarcará la totalidad de la región. Los burgos, por su parte, son responsables, con autoridad originaria y no delegada, del control de ejecución del plan, resolviendo por sí las solicitudes que deban a él sujetarse. Se exceptúan, no obstante, casos que suponen una derogación del plan y solicitudes de extracción de minerales que deben ser elevadas al Consejo del Gran Londres. Igualmente en ciertas especiales áreas es el Ministro el que tiene que decidir la competencia, sugiriéndose asimismo la concesión a esta autoridad de poder para conceder ciertas licencias (40). Tal concesión ha sido criticada por ROBSON, por entender que supone una cierta merma en el prestigio del Consejo, organismo que para él debería ser el supremo árbitro en la materia sin intromisión de autoridades centrales (41).

A continuación trata la Comisión de una función íntimamente ligada con la anterior, las viviendas (42). Con arreglo a la Ley de 1957, que codificó la legislación de estas materias especificando las finalidades y objetivos a cumplir por las autoridades locales, la competencia para la satisfacción de este tipo de necesidades venía conferida fundamentalmente a los burgos-condados y a los consejos de distrito. Dentro de la zona de Londres la situación legal es, sin embargo, distinta. La Corporación del Condado de Londres (43) tiene poderes concurrentes con las otras autoridades inferiores. Si bien los distritos de condados y burgo-condados del Condado Administrativo de Londres tienen facultades para construir viviendas dentro y fuera de sus límites cuando carezcan en el último caso de terrenos edificables en su propio término, únicamente es competente el Condado de Londres para construir fuera de este área jurisdiccional. Al parecer se reprocha a esta autoridad por otras inferiores y condados de la zona el que su política de viviendas lesiona intereses y merma posibilidades a otros entes locales, los cuales ven sus solares disponibles ocupados por construcciones del Condado de Londres. Igualmente se le achaca el que destina las nuevas edificaciones exclusivamente para sus propios vecinos y que su costo resulta elevado.

En la actualidad parece que, dadas las características de las edificaciones inglesas y el progresivo aumento en las facilidades y servicios que el moderno urbanismo exige en la planificación y mejora de las ciudades, no se podrán, a no ser por demoliciones, destinar terrenos para nuevas edificaciones dentro del área limitada por el cordón de zona verde de la periferia del Gran Londres. Por tanto, queda como única solución la dispersión y descongestión de Londres por medio de la téc-

(40) *Report*, pág. 201.

(41) Vid. su trabajo cit. *The Reform...*, pág. 65.

(42) *Report*, págs. 94 y sigs.

(43) Este organismo, con sus 94.000 viviendas, es el mayor propietario urbano del mundo.

nica de nuevas ciudades y ciudades expansionadas instauradas por la *New Town Act* de 1946 y la *Town Development Act* de 1952, siempre y cuando se conjuguen tales migraciones con el traslado o creación de nuevas empresas y puestos de trabajo (44).

Partiendo de la base que la solución del problema de la vivienda tiene un carácter eminentemente local estrechamente unido a las responsabilidades que incumben a los entes de esta clase en cuanto a la salud individual y atenciones sociales, entiende la Comisión que las autoridades competentes deben ser en materia de viviendas los burgos del Gran Londres. No obstante, se reservan al Condado determinadas funciones que no podrían ser adecuadamente desempeñadas por aquellas autoridades. La Corporación del Gran Londres tendría poderes exclusivos para construir, mediante acuerdo con las autoridades receptoras, viviendas en ciudades en régimen de expansión transfiriendo la titularidad de las mismas a estas autoridades. Igualmente se cederían a los correspondientes burgos las edificaciones construídas por el Condado dentro de sus límites, recomendándose incluso la transmisión de las viviendas que en la actualidad posee, mediante determinadas cláusulas, a las autoridades en cuyo término están ubicadas.

El Condado del Gran Londres quedaría facultado para llevar a cabo proyectos que interesasen a más de un burgo o que excediesen las posibilidades económicas de una corporación pudiendo construir en cualquier burgo que no pueda hacer frente a sus necesidades. Asimismo se le encomienda la recolección de datos estadísticos e información y el examen de las solicitudes y listas de peticionarios a los burgos al objeto de evitar reiteraciones y duplicaciones (45).

Debe entenderse que como organismo encargado de la confección y revisión de los planes generales podría, a través de este medio, influir notoriamente en la política inmobiliaria de habitaciones.

En el capítulo del informe dedicado al tráfico se analizan separadamente, el control y organización del tráfico (46), la planificación de vías públicas, su construcción, mantenimiento e iluminación. Partiendo de la premisa que el tráfico es un factor esencial de la vida de una ciudad, que aumenta con su crecimiento y su nivel de vida y que indica la vitalidad y movilidad de sus habitantes, por lo que tal fenómeno debe ser contemplado con satisfacción, se indican las circunstancias que en la actualidad dificultan la adecuada satisfacción de las necesidades planteadas, entre las que destacan la complejidad y superposición de las autoridades y áreas de competencia que guardan relación con su ordenación. La existencia de seis organismos distintos y cinco diferentes zonas de influencia complica de tal forma la maquinaria administrativa que la Comisión confiesa sus dificultades para describirla.

(44) Sobre los problemas planteados por la técnica del «Overspill» vid. COLLING, *Some Administrative Problems of Planned Overspill*, en «Public Administration», otoño, 1959.

(45) *Report*, págs. 205-206.

(46) *Report*, cit., págs. 106 y sigs.

La construcción, mantenimiento e iluminación de calles y carreteras dentro del Condado de Londres está encomendada a los burgos metropolitanos, mientras que las mejoras de las ya construídas se reparte entre éstos y la Corporación del Condado. Fuera de éste las autoridades competentes son los condados para las llamadas carreteras clasificadas, y los distritos urbanos y burgos para las que no tienen esta condición. Como quiera que la obligación estricta de estas autoridades es sólo la conservación, y dado que nuevas mejoras y construcciones afrontadas por una autoridad facilitarían simplemente el tránsito y circulación de vehículos hacia otras circunscripciones, puede colegirse la falta de entusiasmo en la realización de tales obras.

Para obviar tal situación se sugiere en cuanto al control y dirección del tráfico la asunción de la total competencia por el nuevo Condado del Gran Londres y que el Ministro de Transporte retenga únicamente limitadas funciones, supervisando las actuaciones y decisiones a través de sus facultades confirmatorias. Las vías de transporte se clasificarían en dos grandes grupos, principales y secundarias. La construcción, reparación, mejora e iluminación de las primeras se encomienda al Condado reembolsándose los gastos por el Estado; las mismas funciones en cuanto a las segundas se reconocerían a los burgos. La ejecución material de las obras las realizarían éstos en todo caso como agentes y bajo la vigilancia del Condado, de la misma manera que por medio de los condados ejecuta el Estado sus vías públicas, y al objeto de evitar duplicación de equipos técnicos (47). Para remediar el actual estado de la iluminación, realizada de forma inconexa y dispar por cada autoridad, el Condado presentaría una serie de proyectos tipo. Se ha observado la ausencia en los planes generales de urbanización de proyectos relacionados con la construcción y mejora de vías de tráfico. Su causa debe imputarse al deseo de no congelar indelimitadamente la circulación y expectativas inmobiliarias pendiente de unas hipotéticas realizaciones supeditadas a la concesión de créditos estatales o al arbitrio de recursos locales cuya realización puede largamente demorarse (48). Aunque la persistencia de estas omisiones no es deseable, no se indican soluciones concretas.

Por último, se apunta en esta materia la conveniencia de crear en el seno del Condado un departamento de ingeniería del tráfico y la necesidad de mantener contactos con los organismos estatales que suministran medios de transporte colectivo, insinuándose la eventualidad de la municipalización de los transportes londinenses hoy estatales.

Para la Comisión, la educación de los futuros ciudadanos es la más importante de las funciones asignadas a los órganos locales. El creciente interés de la comunidad en la mejora del sistema de enseñanza como

(47) *Report*, pág. 204.

(48) Contrasta con la actitud de la legislación española en la materia, que autoriza, o más bien ordena, aprobar planes a largo alcance de realización, en muchos casos más que hipotética, que anulan, no obstante, el valor en renta de algunas fincas en virtud de una remota asignación a vía pública. Para ENTERRÍA la Ley del Suelo autoriza la privación de las expectativas urbanísticas que son el contenido normal de la propiedad, vid. *Problemas actuales*, cit., pág. 125.

consecuencia del progresivo incremento del nivel intelectual de sus miembros, se manifiesta en la notable proporción de las cantidades dedicadas a estos fines en relación con el total presupuesto de los organismos locales, y en el particular atractivo que para sus consejeros tienen los puestos relacionados con la educación (49).

El sistema hoy vigente en Inglaterra bajo las provisiones de la Ley de 1944 mantiene la autonomía tradicional en esta materia de las corporaciones locales, asignando las funciones de esta índole primariamente a los condados y secundariamente, a través de un sistema de delegaciones facultativas, en unos casos, y automáticas en otros, así como de organismos «ad hoc» a los entes del grado inferior. El mecanismo administrativo viene integrado a partir de la autoridad competente por el Comité o Subcomité especializado, el funcionario jefe del departamento de enseñanza con sus subordinados y los Consejos de las escuelas. El maestro director de la escuela gozará de gran independencia y autonomía, pudiendo decidir todo lo relativo a las cuestiones puramente docentes como textos, programas, etc. El Estado interviene por medio de sus inspectores, que actúan, no obstante, de forma puramente asesorativa e informadora. El sistema en conjunto es notablemente eficiente, aunque se ha dicho que sólo podría funcionar en Inglaterra.

Dentro de la zona de Londres objeto de revisión debe distinguirse entre las corporaciones de régimen común y el Condado Administrativo de Londres. El informe trata de puntualizar si los objetivos de la Ley de 1944 antes citada se cumplen en este sector del país. El Condado de Londres es la única autoridad educacional dentro de sus límites; el nivel alcanzado es realmente alto tanto en el número de escuelas y centros de enseñanza como en su prestigio académico. Por otra parte, y como consecuencia de su estructuración, pueden los alumnos, a diferencia de lo que sucede en otros condados, elegir entre una gran variedad de instituciones, lo que indudablemente fomenta el estímulo y la competencia superativa. No obstante lo expuesto, la Comisión estima que la organización actual es demasiado monolítica y no facilita el contacto y tangencia entre administradores y ciudadanos que en materia de enseñanza juzgan vital para la salud de la administración local. En sustitución proponen, obviando el sistema de delegaciones interlocales, por los riesgos de paternalismos y vejaciones que para ellos implica, un reparto de funciones y competencias entre condados y burgos del Gran Londres. Al primero correspondería la planificación y política general, propiedad de los edificios, financiación del servicio y nombramiento del personal docente, a los segundos la gestión cotidiana y desarrollo de las tareas de enseñanzas y sus implicaciones. Se mantiene la libertad de movimiento escolar (50).

Como puede colegirse, en esta materia como en otras la separación de funciones que se propone no puede ser tan tajante como indica la Comisión; un reparto de competencia en términos tan generales forzo-

(49) Vid. *Report*, págs. 121 y sigs.

(50) *Report*, págs. 207 y sigs.

samente exige colaboraciones, transacciones y acuerdos entre las dos autoridades. Igualmente, manteniendo el control financiero en el Condado puede éste reproducir los males que se achacaban al sistema de delegaciones.

Justamente se califica por ROBSON a esta parte del informe como de oscuro y confuso, expresando al mismo tiempo fundados temores de que la transferencia de facultades por una unidad tan poderosa como el actual Condado a unos burgos de tan reducida población como la propuesta, podría redundar en detrimento de la eficaz prestación del servicio (51).

El informe trata conjuntamente de la prestación de los servicios de asistencia sanitaria, cuidado de niños y servicios sociales (*Welfare Services*), por entender que están íntimamente vinculados y exigen una atención unitaria (52). Los primeros comprenden centros sanitarios, cuidados a madres y niños pequeños, comadronas, visitas sanitarias, enfermeras, vacunaciones, ayuda doméstica y salud mental, y fueron encomendados a los condados por la Ley de sanidad nacional de 1946. Los segundos son igualmente de su competencia a partir de la Ley de niños de 1948. Otra Ley del mismo año les asignó las funciones relativas a acomodación de personas que por razón de su edad, enfermedad u otras circunstancias se encuentran necesitadas de una atención que no puede de otra forma serles suministrada, así como la de aquellos ciudadanos que necesitan, al menos temporalmente, urgente acomodo. Personas incapacitadas son también atendidas por los condados. La Comisión cree que todos estos servicios deben ser prestados por las mismas autoridades que satisfacen necesidades en materia de viviendas y educación, y, por tanto, como quiera que en el esquema de distribución de funciones por ellos propuesto son los burgos los entes locales a quienes corresponde, juzgan que deben asignárseles estos servicios, los cuales ya venían prestando, en gran parte al menos, antes de la promulgación de las mentadas disposiciones. Con esta medida se daría un gran paso en la restauración de la moral de estas corporaciones, hoy muy quebrantada en virtud de su progresivo vaciamiento de atribuciones, se evitarían los inconvenientes inherentes a las organizaciones de gran escala y se facilitaría ese toque personal que es fundamental en este tipo de servicios. En cuanto a su prestación material, coinciden con el Ministro de Sanidad en el sentido de que deben realizarse conjuntamente reuniendo en un mismo departamento su asentamiento y organización y realizándose la asistencia por un equipo compuesto de los encargados para cada sector de los distintos servicios y del que formaría parte el médico de cabecera de la Sanidad nacional. De esta forma, junto a las ventajas de índole profesional que se deducirían, se evitarían innecesarias repeticiones de visitas y asistencias (53).

Para la propiedad y funcionamiento de grandes instituciones residen-

(51) Vid. ROBSON, *The Reform of London Government*, cit., pág. 64.

(52) *Report*, págs. 142 y sigs.

(53) *Report*, pág. 213.

ciales y asistenciales, encuentran particularmente indicados transacciones y acuerdos entre los distintos burgos, contemplando también la posibilidad de su transferencia a los Consejos Regionales de Hospitales.

Se estudian a continuación los servicios sanitarios externos, eliminación de basuras, alcantarillado, drenaje de tierras, contaminación atmosférica y otras de menos trascendencia (54).

Hasta la fecha, los burgos y distritos vienen encargados de la recogida y eliminación de residuos urbanos, lo que realizan de forma, al parecer, poco satisfactoria. Desde el siglo xvii viene buscándose una solución a este creciente problema, sin que, pese a los estudios realizados y Comisiones nombradas se hayan conseguido resultados concretos.

La causa de la caótica situación actual se debe a la no afrontación del problema con carácter general para toda la zona. La casi totalidad de las autoridades depositan sus residuos urbanos en lugares adecuados escogiendo para ello principalmente terrenos pantanosos y canteras abandonadas. Una elección sistemática e inteligente del emplazamiento de estos depósitos evitaría los actuales recorridos de los vehículos portadores que son en gran parte excesiva e innecesariamente prolongados. Al propio tiempo, se evitaría la desaparición de terrenos aprovechables para otros fines y se podrían hacer utilizables otras extensiones.

En consecuencia, se mantiene que, si bien los burgos continuarán realizando las operaciones de recogida de basuras dentro de su jurisdicción, las de eliminación y transporte serán de cuenta del condado del Gran Londres (55). Esto, naturalmente, implica maniobras de transvasado, cuya realización en el seno de una ciudad ofrecerá quizá algunas dificultades.

Sobre los restantes servicios no sugieren modificaciones realmente importantes. Se recomienda en cuanto a alcantarillado que en el futuro, si las circunstancias lo imponen, se acentúe la centralización de la red principal (56).

Se subraya con especiales rasgos la necesidad de que por el Condado del Gran Londres se cree una Sección denominada *Intelligence Department*, encargada del constante estudio e investigación de todas las materias que afectan al Gran Londres, puesto que a lo largo de la investigación quedó patentizada la inexistencia de organismo o funcionario alguno encargado de analizar los interconectados problemas del Gran Londres como un todo. Sobre todo en planificación urbanística y viviendas tal omisión aparece especialmente aguda, pues parece urgente comprobar si las presuposiciones del Plan Abercrombie se han cumplido, o, por el contrario, si necesitan ser rectificadas sus premisas. Este departamento suministraría datos e información fundamentalmente a las otras Secciones del Condado, pero también al Gobierno central, a los

(54) *Report*, págs. 142 y sigs.

(55) Esta es también la conclusión a que llegó en 1929 el comité nombrado para el estudio de las soluciones de este problema. Para un mayor detalle del mismo vid. *Robson, Government*, cit., págs. 201 y sigs.

(56) Vid. *Report*, pág. 215.

burgos y al público en general, pues se considera que una administración local democrática es imposible sin una opinión pública bien informada (57).

En el capítulo dedicado a las finanzas se configuran como Corporaciones con potestad tributaria a las del Condado del Grán Londres y de los burgos (58). Como es lógico, es imposible desmenuzar las consecuencias e incidencias que en la economía fiscal de estos organismos tendrán las modificaciones y alteraciones en la distribución de funciones que se prevén. El reajuste de las finanzas locales deberá hacerse a la vista de la aceptación por el Gobierno de las recomendaciones de la Comisión, experiencia y estudios subsiguientes. Se adelanta que los burgos exteriores al actual Condado de Londres podrán disminuir su presión tributaria como consecuencia de la liberación de sus obligaciones con los condados de que actualmente dependen. Dos tercios de los burgos del Condado de Londres precisarán elevar las cuotas tributarias al perder subvenciones especiales del Condado y otros adicionales ingresos que vienen percibiendo a través del vigente esquema de paridad financiera de Londres. Este esquema se propone sea modificado en el sentido de que la paridad tenga carácter selectivo, en lugar de comprensivo. En su virtud, burgos con presión tributaria inferior a 16 chelines por libra deberán elevarla hasta esa cifra y los que la tengan superior a 21 chelines rebajarla a ese tope.

Como puede colegirse de todo lo hasta aquí expuesto, el informe de la Comisión Herbert tiene trascendencia. Su trabajo, que ha merecido los elogios de un autor tan calificado como ROBSON, puede ser útil y aleccionador para, salvando las naturales diferencias, ayudar a la solución de los problemas que las grandes ciudades de otros países tienen planteados, ya que, como hace notar el tratadista antes citado, básicamente son análogos a los que enfrenta la Comisión. Cuál haya de ser la solución final del Gobierno inglés, y si se aceptarán por el Parlamento sus recomendaciones, es incógnita de difícil despeje. No debe olvidarse que, pese a la consciencia firmemente arraigada en importantes y responsables sectores de la necesidad imperiosa de establecer mutaciones y garantizar un mínimo de tratamiento unitario en la región metropolitana londinense, potentes intereses políticos y agudos sentimentalismos municipales pueden parar la puesta en vigor de las sensatas sugerencias de la Comisión real. Independientemente de la conocida resistencia a cambios drásticos connatural al pueblo inglés (59), el Parla-

(57) *Report*, cit., pág. 199.

(58) Vid. *Report*, cit., págs. 239 y sigs.

(59) No obstante, sobre esta materia se hace justificadamente observar por JORDANA «que hay pocos países en que el Poder legislativo haya llevado a cabo como en Inglaterra supresiones y creaciones de categorías completas de entidades locales... Lo permanente, valioso y característico del régimen local inglés radica en la autenticidad y vigor de los sentimientos de comunidad y de colaboración ciudadana que dan alma y eficacia a los entes locales, aunque hayan sido creados por un acto de voluntad del Parlamento o del Gobierno». Prólogo a la obra cit. *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, página 15.

mento siente notoria repugnancia a legislar contra la voluntad expresa de la mayoría de las Corporaciones afectadas (60). Ello no quiere decir que el informe no merezca en su día la anuencia parlamentaria, sobre todo si, tal como sugiere ROBSON, el Gobierno comprende que la oposición de consejeros y funcionarios no supone necesariamente la de los electores, y que los ocho y medio millones de londinenses, si se les explicase adecuadamente de qué se trata, prestarían el calor del apoyo popular a las reformas propuestas (61).

RAMÓN MARTÍN MATEO.

Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.

(60) La comisión nombrada como consecuencia del *Act* de 1958 para la revisión de áreas de gobierno local (excluido el Gran Londres), podía establecer para las conurbaciones nuevos sistemas de gobierno, entre los cuales el llamado de «Continuous County», que supone una administración unitaria de una región comprensiva de autoridades de distinto rango. El Ministro, en su informe, manifestó que este plan, a su juicio, no podría llevarse a efecto con la oposición firme de la mayoría de las autoridades locales de la conurbación, por lo que debería ser utilizado en última instancia. En 1947 fracasó por estas causas un intento similar para la región metropolitana de Manchester (vid. el trabajo de DUDLEY, *The Future Pattern of Local Government in England and Wales*, en «Public Administration» otoño, 1959).

ROBSON, por su parte, señala en términos generales la resistencia a la absorción y fusión con la zona y gobierno metropolitano que manifiestan unidades locales con sistema administrativo propio y preexistente, *Great Cities*, cit., pág. 60, hace constar para el caso de Londres que ninguna concesión podrá reconciliar a las corporaciones de los condados con la aceptación voluntaria de alguna forma de administración regional. Vid. *Government and Misgovernment of London*, cit., pág. 357.

Por todo lo expuesto, y habida cuenta de la oposición casi general de las corporaciones consultadas a los cambios recomendados por la Comisión, debe deducirse que si se gana la batalla parlamentaria del Gran Londres no será sino tras áspera y violenta lucha.

(61) ROBSON, *The Reform of London Government*, cit., pág. 71.

