

IV CONGRESO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS

(Barcelona, 1967)

En Barcelona, y coincidiendo con las fechas de la Hispanidad, de los días 6 al 12 de octubre, ha tenido lugar el «IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios», organizado por el Ayuntamiento de dicha ciudad. En él han participado, con una numerosa representación, delegaciones de todos los países de habla portuguesa y castellana, además de los Estados Unidos, Canadá y Haití.

Los temas de trabajo propuestos para dicho Congreso eran cuatro y versaban sobre: 1) «Aspectos sociológicos de la vida municipal: grandes urbes y municipios rurales»; 2) «La competencia municipal, ámbitos más cualificados»; 3) «Planificación de la actividad municipal», y, finalmente, 4) «El municipio y la vivienda». Para desarrollar los temas mencionados y coordinar las comunicaciones que en orden a los mismos se recibieron se crearon cuatro Ponencias, cada una de ellas con dos secretarios, uno por parte de España y otro en representación de los países extranjeros participantes. Hemos de hacer observar que esta crónica se referirá a los aspectos administrativos, por lo que quedarán fuera de la misma las comunicaciones, intervenciones y discursos no referibles propiamente a *nuestra materia*, actividades que revistieron en muchas ocasiones una gran brillantez por lo que a su contenido y exposición se refiere.

* * *

PRIMERA PONENCIA.—La labor de exposición, recopilación, coordinación y defensa del tema elegido para la misma la realizaron, como componentes, Isaac GANÓN y XIFRA HERAS, quienes pusieron de relieve los aspectos sociológicos condicionados por la urbanización, en los que destacan las notas siguientes: crecimiento de las ciudades, desplazamiento de la mano de obra del campo a la ciudad y el cambio cultural que suponen las dos anteriores. Entre las comunicaciones presentadas sobre este tema son de señalar las de S. ALVAREZ GENDÍN, A. POVIÑA, R. LARRAINZAR YOLDÍ, J. TERRADAS BROSSA, L. MARQUÉS CARBÓ.

Las conclusiones finales que se aprobaron fueron:

1.ª Recomendar que los Centros de estudios dedicados a las ciencias sociales o de Administración Local realicen la codificación de los conceptos generales de los aspectos sociológicos de la vida municipal, y crear, en su oportunidad, el Instituto correspondiente.

2.^a Destacar la necesidad de que en la planificación municipal interengan activamente los especialistas en Ciencias sociales para fijar los principios generales a los que la técnica dará el desarrollo práctico conveniente.

3.^a Arbitrar los medios y recursos necesarios a fin de que puedan subsistir los pequeños municipios, recabando, si es preciso, una legislación especial para los municipios diferenciados.

4.^a Favorecer y fomentar cuantas medidas contribuyan a la integración de los ciudadanos en el seno de la comunidad urbana y particularmente en la gran metrópoli, evitando los factores de deshumanización; y

5.^a Acentuar permanentemente el carácter autónomo de las decisiones municipales tomadas dentro del ámbito de su competencia y en el ejercicio de su legítima autoridad.

* * *

SEGUNDA PONENCIA.—Fueron ponentes de la misma ENTRENA CUESTA y Carlos MORÁN, que señalaron la necesidad de creación de áreas superiores a la municipalidad para planificar los servicios. Asimismo sostuvieron la necesidad (como verdadera exigencia) de trasvasar competencias del Estado al municipio, si bien ese aumento de las mismas habría que hacerlo de una forma realista. Entre las comunicaciones que se recibieron en esta ponencia (L. BRASIL FILHO, C. QUINTANA REDONDO, R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE, J. TRUJILLO PEÑA, F. A. DÍEZ GONZÁLEZ, J. L. de SIMÓN TOBALINA, M. MARTINS GOMES, N. RODRÍGUEZ MORO), destacaron como las más interesantes las de MOUCHET, sobre «Las competencias municipales en las áreas metropolitanas»; BREWER-CARIAS, sobre «El régimen de gobierno municipal en el distrito federal venezolano», y MANZANEDO MATEOS, «Algunos aspectos del comercio interior en relación a los municipios».

Después de prolongadas discusiones sobre los puntos finales presentados por la ponencia, y habiendo modificado algunos de ellos, se aprobaron las siguientes conclusiones:

1.^a La delimitación de la competencia de los entes públicos constituye una exigencia del Estado de Derecho.

2.^a Para delimitar la competencia de los municipios se emplean, fundamentalmente, los siguientes sistemas: el de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el que de un modo mixto se estructura a través de una cláusula general y una enumeración normalmente indicativa.

3.^a La propia amplitud de la cláusula general puede constituir un motivo de debilidad de esta fórmula, que ha dado, sin embargo, excelentes frutos en otros países; pues en virtud del principio de que la Ley general no deroga a la ley especial, cabría considerar vigentes disposiciones de este carácter que atribuyen a sujetos distintos del municipio la competencia para prestar servicios que persiguen intereses municipales; en consecuencia, para averiguar si el municipio es competente en una de-

terminada materia, habrá que estar a las normas que específicamente la regulan.

4.^a Ello no obstante, en virtud de la fuerza expansiva de la cláusula general, la competencia municipal es atractiva. Por lo que, en caso de silencio u oscuridad de la ley en cuanto al ente público competente acerca de un servicio que persiga intereses municipales, deberá entenderse que la competencia acerca de dicho servicio corresponde al municipio. Esta característica de la competencia municipal en el citado sistema ofrece excelentes posibilidades para una superior proyección del municipio.

5.^a Para determinar la competencia municipal debe tomarse en consideración la forma en que se halla establecida la división político-territorial del país. Dicha competencia estará en función del tipo de territorio urbano, rural, etc., y de población participante o desatendida sobre la que ejerza jurisdicción el municipio. Importa asimismo tener presente, al determinar la competencia municipal, el papel que juega en realidad el municipio en el conjunto de la Administración pública.

6.^a De un modo general los ámbitos más cualificados de la competencia municipal deben ser aquellos en los cuales los gobiernos y administraciones locales estén en condiciones de cumplir la misión de realizar mejor una obra; de prestar más eficazmente cualquier servicio; de promover más fácil o apropiadamente el bienestar común, o cuando las circunstancias claramente indiquen que la actuación municipal es la más beneficiosa.

7.^a Para robustecer la competencia municipal deberá acudir a fórmulas que compatibilicen la potenciación del municipio como célula primaria de la sociedad con las exigencias de la planificación y la producción en gran escala y con la superación de la clásica distinción entre el interés estatal, el provincial y el municipal. La cooperación intermunicipal, las mancomunidades, los consorcios y las empresas de economía mixta, son instrumentos valiosos que permiten afirmar o incrementar la competencia municipal.

8.^a El hecho de que una actividad haya de ser planificada a un nivel superior al municipal no implica necesariamente una asunción plena por un ente superior al municipio de toda competencia sobre dicha actividad; pues una vez efectuada la planificación cabe perfectamente, sin merma de aquélla, estableciendo los oportunos medios de control, que el municipio cumpla las previsiones del plan.

9.^a La existencia de un interés nacional en un determinado servicio no comporta ineludiblemente su centralización, pues resultará en ocasiones más aconsejable otorgar la competencia sobre aquél, de forma distinta o compartida, al Estado y al municipio.

10. Los municipios deben estimular la participación de los ciudadanos en el esfuerzo propio y elevar el nivel de preparación de sus dirigentes y funcionarios; y

11. Las grandes ciudades, por su problemática singular y significación en el mundo actual, deben ser dotadas en cualquier caso de una autonomía superior a la de los municipios de régimen normal y de los medios

económicos necesarios para atender las funciones que por su condición metropolitana deben desarrollar.

* * *

TERCERA PONENCIA.—La redacción de la ponencia general sobre el tema de la planificación municipal estuvo a cargo de DANA MONTAÑO y S. MARTÍN-RETORTILLO. Este último puso de relieve que el tema de la planificación en el ámbito municipal obliga a replantear toda la temática de la vida local, ya que hay que tener en cuenta temas nuevos, como son: la planificación de las municipalidades, la aplicación de las estructuras completas del fenómeno planificador a los municipios y el papel que les toca jugar a éstos en los planes generales de todo tipo de carácter nacional. Es de señalar la participación masiva que en este tema hizo la representación brasileña sobre las experiencias planificadoras en los municipios de su país (DUARTE CARVALHO, DIAS GOMES, CASTELBRANCO MOTA, SANTOS FERREIRA), y, además, las comunicaciones presentadas por J. I. GARCÍA, QUINTANA REDONDO, C. LOBO, SENTÍS ANFRUNS, SAURA PACHECO, MORENO PÁEZ y DOMÍNGUEZ ALONSO.

Tras algunas discusiones en el seno de la sesión de trabajo, se aprobaron las conclusiones siguientes:

1.^a Se considera necesaria la adopción de los esquemas planificados por las Administraciones locales.

2.^a La planificación de la administración municipal debe llevarse a cabo, no con carácter particularizado, sino de acuerdo con los esquemas de los planes generales de acción municipal, comprensivos de todos los sectores de actuación de la administración municipal.

3.^a Los planes generales de acción municipal deben articularse a medio y largo alcance. Se considera necesario e imprescindible la correspondiente habilitación financiera para la puesta en práctica de los planes, así como el sometimiento a los mismos durante la vigencia de los diferentes presupuestos de la administración municipal.

4.^a El Congreso propugna la adopción de reformas jurídicas que aseguren a todos los municipios cierto grado de independencia financiera con respecto al Estado, en términos tales que quede garantizada una adecuada planificación y ejecución de los servicios, principalmente de los asistenciales de vivienda, salubridad y educación.

5.^a Las entidades municipales deben participar activa y eficazmente en la elaboración y ejecución de los planes generales de desarrollo económico y social. Esta exigencia se acentúa todavía más tratándose de planes de desarrollo regional.

6.^a Se proclama la conveniencia de que en la medida de lo posible se encomiende a las administraciones locales, con carácter general, la ejecución y realización concreta de los planes generales de desarrollo.

7.^a Debe procederse con carácter general a la adecuada ordenación de las entidades municipales. Se recomienda en tal sentido establecer el sistema de su organización en dos niveles.

8.^a El Congreso acoge con simpatía todas las fórmulas de fortalecimiento

to efectivo de la Administración local. Ve con preocupación, sin embargo, los nuevos intentos que, con distintos y equívocos nombres, se actualizan muchas veces al amparo de la idea planificadora, atentando contra la vida municipal.

9.ª El Congreso considera necesaria la garantía constitucional de la autonomía municipal en sus aspectos político, administrativo y financiero; y

10. En la formulación o decisión de los planes municipales y en su ejecución debe darse a los vecinos interesados o afectados por ellos una participación activa que asegure su colaboración y que deberá ser ilustrada con el correspondiente asesoramiento técnico, de acuerdo a la naturaleza y a la importancia de las obras a realizar o de los servicios a prestar.

* * *

CUARTA PONENCIA.—La exposición y desarrollo de la misma estuvo a cargo de Enrico de ANDRADE y S. MARTÍN MATEO, quien presentó la Memoria más extensa y completa del Congreso. En ella, basándose en dos datos de partida: el incremento fabuloso de la población y la extensión cada vez mayor de las ciudades, analiza las determinantes y los caracteres de la intervención pública en materia de viviendas, las técnicas interventoras y, fundamentalmente, la posible aportación municipal a la solución del problema de la vivienda. Finaliza su Memoria con una exposición de las experiencias europeas y nacionales en cuanto a las principales realizaciones en materia de viviendas de promoción municipal; todo ello acompañado de un número incalculable de datos que la hace de una gran utilidad práctica. Las comunicaciones más importantes sobre la materia correspondieron a BAENA DEL ALCÁZAR, MORENO PÁEZ y MARTÍ COT.

Se aprobaron las conclusiones presentadas por la ponencia, redactadas como sigue:

1.ª Afirmar que debe corresponder a los entes municipales, primordialmente, la preparación de suelo y la efectiva construcción de viviendas de tipo social, sin ánimo de lucro, así como el suministro de información y elaboración de estadísticas de vivienda.

2.ª Destacar la conveniencia de que el ente local, en la preparación de suelo y promoción comunitaria de viviendas, utilice la fórmula que, de acuerdo con la legislación positiva de cada país, permita la máxima agilidad y eficacia en su gestión, recomendando la constitución de entes municipales con personalidad jurídica o la creación de empresas municipales de derecho privado.

3.ª Aconsejar que los variados sistemas de ayuda de las administraciones estatales para el fomento de la vivienda social tengan en cuenta la simplificación de trámites burocráticos, máxima descentralización y delegación en los entes municipales, como más inmediatos conocedores de las necesidades de sus vecinos y sociedades naturales encargadas de resolver subsidiariamente sus problemas, por entender que las ayudas pú-

blicas a la vivienda deben subjetivarse para auxiliar las necesidades más acuciantes.

4.^a Estimar indispensable, en consecuencia, que sin perjuicio de que los municipios se doten con suficientes recursos propios para la satisfacción de sus fines generales, los Estados provean de especiales recursos, técnicos y financieros, a los entes locales con grave problema de vivienda por inmigración interior, considerable crecimiento vegetativo o deficiente estado de su patrimonio inmobiliario, para que puedan promover las viviendas sociales que, con adecuadas garantías, hayan programado.

5.^a Considerar que la inversión en viviendas, particularmente sociales, como la efectuada en infraestructura urbanística de zonas suburbanas, por su trascendencia, debe revestir para los entes locales carácter prioritario sobre otras inversiones de tipo suntuario y estimar que, con la imprescindible colaboración del Estado, debe realizarse paralelamente la dotación en servicios, equipos sociales y edificación complementaria; y

6.^a Declarar que el desarrollo comunitario y la integración de los vecinos de los nuevos barrios en la ciudad de la que forman parte son objetivos que deben alcanzarse conjuntamente con la misma construcción de las viviendas y que pertenecen a la esencia de la democracia municipal.

* * *

Finalmente, resaltamos la presencia y discursos de los señores LÓPEZ RODÓ y ALONSO VEGA en los actos de apertura y clausura, respectivamente, del Congreso, así como la realización, a cargo de J. I. BERMEJO GIRONÉS, Secretario del Ayuntamiento de Barcelona, de un «Seminario sobre las experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona», del que se ha hecho cumplida y detallada edición.

ISIDRO E. DE ARCENEGUI.