

IV Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Montevideo

Antecedentes de los Congresos Interamericanos de Municipios

A la cooperación entre los Municipios de América dió su primer impulso formal la V Conferencia Internacional Americana, celebrada en Santiago de Chile en 1923. Tal Asamblea adoptó una Resolución de la Delegación de Cuba, por la que se recomendó a los Gobiernos americanos emplear medios adecuados para el asesoramiento de los Municipios dentro de cada país y esforzarse por facilitar a los Municipios nacionales la manera de entrar en relaciones con los de los otros países americanos.

Desde la Resolución de Santiago, el movimiento de cooperación intermunicipal en América ha venido desarrollándose con visible actividad y positivos frutos, consiguiéndose, por inspiración de Cuba, en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1928, una Resolución, por la que se encargó a la Unión Panamericana de organizar el I Congreso Interamericano de Municipios.

Dicho Congreso se celebró en La Habana, en el año 1938, con la representación de 141 Municipios, creándose la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal.

El II Congreso Interamericano de Municipios tuvo lugar en Santiago de Chile, durante los días 15 al 21 de diciembre de 1941, concurriendo 292 Delegados de 19 países.

El III se desarrolló en la ciudad de Nueva Orleans, Estado de Louisiana (EE. UU. de Norteamérica), del 30 de abril al 5 de mayo de 1950, donde se acordó celebrar la siguiente reunión en la ciudad de Montevideo.

Concurrencia de España al Congreso de Montevideo

En virtud de invitación del Presidente de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, Mr. deLesseps S. Morrison, Alcalde de Nueva Orleans, y del Dr. Carlos M. Morán, Secretario de la misma Organización, España ha concurrido, como observadora, al IV Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en la ciudad de Montevideo durante los días 23 al 28 de febrero de 1953.

La Delegación española ha estado constituida por el Excmo. señor D. José García Hernández, Director General de Administración local; Excmo. Sr. D. Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, Director del Instituto de Estudios de Administración local; Excmo. Sr. D. Alfonso Molina Brandao, Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de La Coruña; Excmo. Sr. D. José Fariña Ferreño, Director Gerente del Banco de Crédito local de España, y don Alberto Gallego y Burín, Secretario General del Instituto de Estudios de Administración local.

España presentó tres comunicaciones. Dos de ellas formuladas por el Instituto de Estudios de Administración local, sobre el punto número 2 del temario la primera, «Fuentes de ingresos municipales», y sobre el punto número 4 la segunda, «Coordinación del planeamiento municipal con el regional y nacional. Instrumentos legales para la aplicación de los planes». La tercera fué formulada por el miembro de la Delegación Excmo. Sr. D. Alfonso Molina Brandao, sobre «La vivienda y los medios por los cuales los Municipios deben contribuir a la solución del problema», que constituía el enunciado del punto número 3 del temario.

Programa de los actos del Congreso

El programa, con arreglo al que se han desarrollado los actos del Congreso, ha sido el siguiente :

Día 23 de febrero, doce horas : Reunión del Comité ejecutivo y de la Comisión Panamericana en el Salón de Sesiones del Hotel Miramar.

Trece horas : Almuerzo en el Hotel Carrasco.

Quince horas y media : Sesión plenaria de apertura en el Hotel Miramar. Discurso de apertura del Presidente del Comité organizador y lectura de las Memorias de los Secretarios de tal Co-

mité y de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

Día 24 de febrero, nueve a once horas y media: Sesión plenaria en el Hotel Miramar, sobre el punto primero del temario.

Diecinueve horas: «Cocktail» en el Golf-Club a los Alcaldes y Delegados, con sus señoras.

Trece horas y media: Almuerzo en el Parque Hotel a los Alcaldes y Delegados, con sus señoras.

Quince horas y media: Sesión plenaria en el Hotel Miramar sobre el punto segundo del temario.

Veintidós horas: Representación de «Fuenteovejuna» en el Parque Riera.

Día 25 de febrero, nueve a doce horas: Sesión plenaria en el Hotel Miramar, sobre el punto tercero del temario.

Trece horas: Almuerzo típico criollo en el Frigorífico Nacional, previo recorrido por la ciudad.

Dieciocho horas: Visita a las Autoridades nacionales.

Diecinueve horas y veinte minutos: Recepción en la Embajada de los EE. UU. de Norteamérica a los señores Congresistas y sus señoras.

Veinticuatro horas: Baile de máscaras en el Teatro Solís, en homenaje a los Delegados.

Día 26 de febrero, nueve a doce horas: Sesión plenaria en el Hotel Miramar, sobre el punto cuarto del temario.

Trece horas: Almuerzo en el Hotel Miramar, con discurso del señor R. Culberston, Director de División Industrial y Servicios Técnicos del Instituto de Asuntos Interamericanos.

Quince horas y media: Sesión plenaria en el Hotel Miramar, sobre el punto quinto del temario.

Diecinueve horas: Concierto por la Orquesta nacional «Osso-dre» en el patio del Hotel Miramar.

Veintidós horas: Banquete oficial en el Hotel Carrasco, seguido de exhibiciones cinematográficas y proyecciones estereoscópicas. Baile de gala.

Día 27 de febrero, nueve horas: Sesión plenaria en el Hotel Miramar, sobre el punto sexto del temario. Clausura del Congreso.

Día 28 de febrero, ocho horas y media: Excursión a «Punta del Este», organizada por la Comisión Nacional de Turismo, con visita a Piriápolis y Atlántida

Día 1 de marzo, quince horas: Concurrencia al Hipódromo de Maroñas para asistir al Gran Premio municipal.

Veintidós horas: Banquete en el Hotel Carrasco ofrecido por el Hockey Club.

Temas generales del Congreso

Punto número 1: «Determinación de lo que ha de constituir materia municipal en la vida contemporánea en América».

Punto número 2: «Fuentes de ingresos municipales».

Punto número 3: «La vivienda y los medios por los cuales los Municipios deben contribuir a la solución del problema».

Punto número 4: «Coordinación del planeamiento municipal con el regional y nacional. Instrumentos legales para la aplicación de los planes».

Punto número 5: «Soluciones para el conveniente aprovechamiento de las horas libres en los centros de poblaciones actuales».

Punto número 6: «Evolución del concepto de gobierno municipal en las diferentes Repúblicas americanas».

DELEGACIONES ASISTENTES

Asistieron Delegaciones de Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Panamá, Puerto Rico, México, República Dominicana, San Salvador, Venezuela y Uruguay.

Algunas de las Delegaciones estuvieron presididas por representantes diplomáticos de sus respectivos países en Buenos Aires y Montevideo. La Delegación de Puerto Rico la constituían Mr. y Mrs. Jenaro Gautier, Mayores de San Juan. La Delegación norteamericana estaba integrada por 38 funcionarios estadounidenses, presididos por el Alcalde de Nueva Orleans, deLesseps S. Morrison, y la Delegación uruguaya la presidía el Intendente Municipal de Montevideo, don Germán Barbato.

De los demás países tan sólo asistió España con el carácter y con la Delegación en otro lugar indicados.

Comunicaciones presentadas

Punto número 1.—Don Isacc Ganón, del Uruguay, estimaba en su Comunicación que la determinación de lo que ha de constituir

materia municipal alcanzará el máximo de su aplicación y eficacia si es inscrita como artículo de ley en la Carta fundamental del Estado.

Don Carlos Andrade Marín, del Brasil, sintetizaba su Comunicación en el sentido de que «Lo que constituye materia municipal en la vida contemporánea de América —que todos deseamos siga su destino histórico de democracia y libertad— está en función de las características de la ciudad americana, cuya importancia y desarrollo crecientes han creado un problema social para cuya solución se requiere que los Municipios tengan amplia y operante autonomía. En materia constitucional, esta autonomía debe llegar, en la vida actual de América, a reconocer el derecho de las ciudades de cierta magnitud a darse su propia Carta o Constitución (*Home Rule*), votada en forma esencialmente popular, y a regirse por ella, mediante el mecanismo administrativo que consagra la existencia de los Concejos municipales, también a través del sufragio popular.»

Punto número 2.—El Dr. Daniel Gamarra y el Contador Mario Garbarino, del Uruguay, en Comunicación conjunta, manifestaban: «Las Constituciones de los Estados deberán dotar a los Municipios de la máxima autonomía, especialmente en materia financiera, reconociéndoles el derecho de establecer sus recursos propios, sin otras limitaciones que aquellas que las mismas Constituciones establezcan expresamente y con carácter excepcional, y que la municipalización, con los correctivos indicados, es una legítima fuente comunal de recursos, que debe ampliarse en forma racional y científica.»

«El Municipio—decían— presta servicios públicos esenciales para la vida de la población local, que ni siquiera pueden suspenderse como ocurre con algunos servicios estatales. El transporte, la limpieza de las calles, la recogida de basuras y, en su caso, los servicios de aguas corrientes, luz, teléfonos, cloacas, no pueden interrumpirse sin inmediatos y graves perjuicios.

Es necesario que la Comuna goce de una sólida situación financiera para que cumpla normalmente y sin interrupción sus fundamentales funciones.

Las finanzas municipales tienen, pues, notoria trascendencia en el desenvolvimiento del Estado, y en el bienestar social, más aún si estimamos, con Wagner, a quien transcribe Greca, que «si la organización financiera es apropiada, las ventajas para los ciudadanos son evidentes, porque los servicios comunales se relacionan más directamente que cualquier otro con la vida de la población.»

Cierto es que la autonomía municipal tampoco en lo financiero puede ser absoluta, por cuanto ella debe forzosamente armonizarse con el indispensable contralor estatal.

Existen ciertas restricciones. Por ejemplo: Las autoridades comunales sólo podrán contratar empréstitos con la venia de la legislatura estatal. El Presupuesto de gastos no debe calcularse con déficit, principio recogido por nuestra Constitución, artículo 224. No puede gravarse, por el Municipio y el Estado, una misma cosa y por un mismo concepto (esto para evitar el fenómeno de la doble imposición, aunque debe aclararse que, según Nitti, existen impuestos de carácter esencialmente municipal, como los referentes a espectáculos públicos). Los Municipios no pueden tampoco imponer gravámenes que perturben el desarrollo económico del país, único principio limitativo de la autonomía financiera de las Comunas que fuera recogido por nuestra Constitución de 1918 (art. 133), que señaló la máxima expansión del gobierno local, consagrando su derecho a establecer impuestos, siempre que no gravaran al tránsito ni crearan cargas interdepartamentales a los artículos de producción nacional.

Pero esas limitaciones y ese control estatal, que reconocemos siempre que se concrete al mínimo indispensable, «deberán estar consignados en las bases constitucionales del régimen municipal, por razón de su propia importancia, de acuerdo a los principios de la Ciencia financiera» (declaración sancionada en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, que hacemos nuestra).

Con esas expresiones y mínimas restricciones, los gobiernos locales deben tener la facultad de crear impuestos y otros arbitrios, hasta el máximo posible, para realizar eficazmente sus servicios, incluso ampliar y mejorar éstos, como asimismo para hacer frente a las obligaciones por ellos contraídas.»

Don Héctor J. Garcini y Guerra, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de La Habana, mantiene en sus conclusiones que «la autonomía Municipal no puede tener existencia si no se concede a los Municipios capacidad financiera suficiente a garantizarles la obtención de recursos económicos que les permitan atender a los servicios públicos de su tradicional competencia y a los que las nuevas necesidades de la vida comunal hagan imprescindibles.

Los Municipios deben gozar de capacidad impositiva, sin otra limitación que no interferir el sistema tributario del Estado, de ma-

nera que no tengan que depender de la decisión estatal para la obtención de sus recursos financieros.

La capacidad financiera de los Municipios debe tener una base constitucional para que no pueda ser interferida por otros Poderes del Estado.

La situación financiera debe estar sometida al control jurisdiccional, incluido como tal el Tribunal de Cuentas, con el fin de determinar si han sido cumplidas la ley y las finalidades de las instituciones locales. Todo otro tipo de control atenta contra la autonomía e impide su normal desenvolvimiento económico».

Don Alfredo Alemán, Ministro de Hacienda y Tesoro del Panamá, después de formular un cuadro expositivo de las exacciones municipales, interesa que «los Concejos puedan solicitar del Organo ejecutivo que se les autorice para imponer gravamen sobre aquellas materias no previstas, en el correspondiente Decreto-ley, que no se hallen sujetas a ningún impuesto nacional, siempre que no hayan de producir incidencias fuera del Distrito. El Organo ejecutivo, si estima comprobadas tales condiciones, autorizará el gravamen mediante Decreto-ley».

Ha de hacerse notar cómo el cuadro de exacciones municipales que formula se corresponde casi exactamente con el sistema impositivo y de exacciones, en general, de nuestro Estatuto municipal de 1924.

El Profesor Gerón Augusto da Silva, del Brasil, basado en los felices resultados alcanzados en su país con la uniformidad de la nomenclatura y el establecimiento de un Código numérico, patrón para los presupuestos de todos los Municipios de América, propuso «que sean reconsiderados los estudios y entendimientos iniciados en los Congresos de La Habana y Santiago, relativos a la uniformidad de la nomenclatura y establecimiento de un Código patrón a ser recomendado a todos los Municipios de América, y que para este fin sea designada una Comisión permanente, encargada de preparar un anteproyecto para ser sometido a la aprobación del próximo Congreso Interamericano».

Punto número 3.—Los Arquitectos don Ariel Orozco y don Eugenio P. Baroffio, del Uruguay, propusieron que: «Los Municipios de los países americanos tiendan con preferencia a la eliminación de los tugurios y dirijan su acción ejecutiva especialmente a la cons-

trucción de albergues de ocupación temporal de los habitantes de esos tugurios.

Que se promueva una política de adquisición de tierras, rodeando a las ciudades, para destinarlas a la producción agrícola, concediéndolas para ese fin en condiciones que el uso de esas tierras sea el solo derecho que se adquiriera.

Que los Municipios, sin perjuicio de su aportación a la construcción de nuevas viviendas, den preferencia en su acción a las medidas a que se refieren los incisos anteriores.

Que para el cumplimiento de la recomendación de la III reunión, todos los Municipios traten de comunicar al Organismo permanente, Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal, los datos referentes a su acción respecto al problema de la vivienda.»

Don Pedro A. Barsallo, de Panamá, interesó del Congreso que se recomendase a todos los Municipios americanos que todavía no lo hayan hecho, como una cooperación a la solución del problema de la vivienda, el establecimiento de Organismos públicos municipales de Control y Planeamiento de viviendas baratas y que, sin perjuicio de lo que dispongan las Leyes nacionales sobre planificación de viviendas en los distintos países americanos, estos Organismos, después del estudio de los planeamientos llevados a cabo por los Gobiernos de Argentina, Chile, Uruguay, Panamá, Puerto Rico y Perú, de planes como los de Brasil, Ecuador y Bolivia, y de proyectos municipales como el de Medellín, Río de Janeiro, Santo Domingo, Costa Rica, Salvador y Guatemala, adopten sistemas prácticos para facilitar la construcción de viviendas a bajo costo.

Estos Organismos municipales deben ofrecer a todas las personas necesitadas y de escasos recursos, y en forma gratuita, todos los servicios técnicos de construcción, tales como de ingenieros, topógrafos, arquitectos, maestros de obras, jefes de electricidad, plomería, carpintería y albañilería.

Los Organismos municipales deben impartir instrucciones para mejorar la producción y fabricación de materiales locales de construcción y hacer uso de sistemas cooperativos entre los futuros pequeños propietarios. Una vez establecidos los citados Organismos municipales, éstos deberán ir adquiriendo maquinarias y elementos necesarios para la construcción, a fin de dar todas las facilidades que sean necesarias, así como hacer que sean exonerados los materiales extranjeros.»

El señor Nathaniel S. Keith, Director de la División de Eradicación de Conventillos y Reconstrucción Urbana, presentó una Co-

municación dando cuenta de la organización del Departamento de Financiación de Viviendas y Hogares de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que hace historia de las funciones de tal administración, de la Junta del Banco de préstamos para viviendas, de la Administración Federal de la Vivienda, del Consejo Nacional de la Vivienda, de la Administración de Veteranos para la concesión de préstamos para viviendas a los soldados, de las construcciones de viviendas-granjas, de las Estadísticas de viviendas por el Departamento de Comercio, de la Corporación financiera de la Reconstrucción, de la Oficina de estabilización de alquileres, de la reconstrucción urbana y eradicación de conventillos y de las actividades internacionales relativas a la vivienda.

El Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Unión Panamericana. División de Viviendas y Planeamiento de Washington, presentó un interesante folleto de 77 folios, tratando del problema de la vivienda urbana, de las técnicas y programas de vivienda urbana en la América latina y en los Estados Unidos y del papel del Municipio en el mejoramiento de la vivienda.

Dada su gran extensión, reproducimos el Sumario únicamente, ya que da una idea conjunta de la organicidad e importancia del trabajo. Es el siguiente :

Introducción.

PARTE I: EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA URBANA EN LA AMÉRICA LATINA.—CAUSAS Y EFECTOS.

1. Vivienda: Problema urbano mundial.
2. El problema de la vivienda en términos de población y ciudades.
3. La escasez de vivienda urbana.
4. El efecto de la escasez de viviendas en la población y en los problemas municipales.
5. Evaluación de las causas del problema de la vivienda.

PARTE II: TÉCNICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EN LOS ESTADOS UNIDOS.

1. Necesidad de un programa de acción positiva.
2. Técnicas y programas en la América latina:
 - a) Programas de vivienda emprendidos por la iniciativa privada y la reconstrucción urbana en general.
 - b) Programas emprendidos por Organismos oficiales.
 - c) La eliminación de tugurios mediante la reconstrucción urbana y el planeamiento de la ciudad.

3. Técnicas y programas en Estados Unidos :
 - a) Programas actuales de vivienda
 - b) Reconstrucción urbana.
 - c) Casos típicos de reconstrucción.

PARTE III: EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA.

1. Necesidad de coordinación entre el Municipio y el Gobierno nacional .
2. Evaluación de las técnicas para el mejoramiento de la vivienda desde el punto de vista de la responsabilidad municipal.
3. Normas específicas para la actuación municipal en materia de vivienda en la América latina.

Don Francisco Iglesias presentó una comunicación sobre «La vivienda en el problema que crea su escasez», creyendo como punto viable de financiación de este problema la contribución monetaria de propietarios e inquilinos de apartamentos o casas, quedando excluidas de tal aportación las familias de notoria pobreza, y calculando que en una ciudad de 250.000 casas se obtendría un rendimiento de seis millones de pesos anuales.

Don H. Valencia, de Quito (Ecuador), presentó un trabajo sobre el problema de la vivienda en El Ecuador, resumido por Ariel Orozco, estudiando la plantificación con vistas a resolver el problema de la vivienda con las siguientes determinantes: «Introducción en las Constituciones políticas de los respectivos Estados de los medios legales que lleguen a traspasar en ciertos casos los reglamentos de la simple expropiación, para afirmar el *derecho a la vivienda sana e higiénica* o, en un terreno más amplio, afirmar un concepto tal como el que la Constitución de la República francesa, del 27 de octubre de 1946, en sus declaraciones sobre los derechos del hombre expresa: «Todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiere los caracteres de un servicio público nacional y de un monopolio de hecho, debe devenir propiedad de la colectividad.» Reconocimiento de que la puesta en vigor de una política de la propiedad comporta necesariamente una política urbanística.

Un plan nacional (lo haríamos extensivo a uno regional o municipal) de urbanismo, *deberá completar la creación de un clima apropiado* entre la población; de manera especial, aprovechar las Asociaciones de propietarios.

Reconocemos también que, indudablemente, las Municipalidades serán las que deberán tomar a su cargo la mayor parte del nuevo

planeamiento urbanístico, señalando la necesidad de un mayor contacto con la colectividad. El ascendiente es, sobre todo, en estos países, de raíz española; es proverbial de allí que en la reglamentación nacional deberán ocupar sitios preponderantes, para hacer cumplir los planes reguladores, las ordenanzas de construcción y todas aquellas medidas que tiendan a organizar y mejorar el tránsito en las ciudades, la higiene, canalizaciones, etc.

A juicio del autor, «Las Municipalidades, además de las dependencias conocidas que ya tienen, deben contemplar la creación de una sección o institución especial exclusivamente encargada de la vivienda.

La orientación y dirección de la nueva modalidad que surge de las medidas financieras para realizar tal plan no han de ser exclusivamente de cuenta del Estado, de las Municipalidades y de los Consejos provinciales o regionales, sino que en buen porcentaje se ha de dejar a las iniciativas y las energías de los particulares.

Señala en ese sentido la beneficiosa actividad de las Cajas de Previsión y los Seguros de Vivienda, que han hecho posible que buen número de pobladores adquieran una vivienda mediante el pago de una pensión mensual en relación a las posibilidades de su sueldo.»

La Liga Uruguay contra el Alcoholismo, prestando su colaboración al Comité organizador de la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, reprodujo el trabajo que presentara al Congreso Internacional contra el Alcoholismo reunido en Montevideo en el año 1948, en el que destaca la conclusión siguiente: «El decoro de la vivienda familiar es un factor de lucha contra el alcoholismo, que debe intensificarse por los Organismos oficiales correspondientes en la construcción de viviendas económicas y estimularse en la aplicación del capital privado, a idéntico propósito, mediante la supresión total de las tasas y derechos que en la actualidad inciden, en general, sobre este tipo de edificación.»

Punto número 4.—Los señores don Guillermo Campos Thévenin, Arquitecto; don Luis M. Brezzo, Ingeniero; don Antonio Pietropinto, Arquitecto; don Eugenio P. Baroffio, Arquitecto, y el Dr. Isaac Ganón, del Uruguay, presentaron una Comunicación conjunta en el sentido de que: «La coordinación del planeamiento municipal con el regional y nacional requiere para su realización el estudio previo de las posibilidades de orden político y legal para poder precisar los Institutos jurídicos y los procedimientos técnico-administrativos que constituyen los instrumentos capaces de dar fuerza y cohesión, en

la unidad de miras, a los planes que han de regular la actividad municipal en ese extendido aspecto.

La eficacia de los planes en su aplicación, coadyuvando a la solución de los de carácter regional y nacional, depende, en primer término, de ese instrumento, norma-tipo de su práctica realización.

Sin mengua de las atribuciones propias de cada Municipio, esa coordinación es necesaria para evitar orientaciones equívocas y fuerzas dispersas, dándoles una dirección concurrente a los propósitos de común interés.»

El Ingeniero don Luis María Brezzo, del Uruguay, presentó un resumen del trabajo de don Rafael Picó sobre «Los instrumentos de planificación en Puerto Rico», haciendo historia de la situación del problema en tal Nación y estudiando el plano regulador, la revisión de proyectos, la reglamentación urbana y la planificación municipal, estando avalorada tal comunicación con la personalidad del señor Picó, Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Sobre la «Enseñanza de planeamiento urbano y regional en relación con la administración municipal» presentó un interesante trabajo don Humberto J. de Espinosa, con el siguiente índice: Introducción: «El desarrollo de áreas urbanas y rurales: Necesidad de cooperación intermunicipal». «El Gobierno municipal como parte integral en el desarrollo físico de la Nación». «Importancia de la especialización en Planeamiento urbano. Contribución de la Universidad de California». «Organización del Departamento de Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad de California». «Personal docente». «Distribución de alumnos». «Programa de enseñanza». «Conocimientos adquiridos en la Universidad de California y su posible aplicación en la América latina». «Estudio y solución de problemas urbanos basados en un enfoque integral del área en estudio y su zona de influencia». «Estudio económico, social y del ambiente, base primordial en el Planeamiento Urbano». «Planeamiento de ciudades en los Estados Unidos de Norteamérica y beneficio que dicha experiencia puede aportar al desarrollo urbano de la América latina». «Importancia del planeamiento en el éxito de la labor de gobernantes municipales».

El Colegio Nacional de Maestros Agrícolas de Cuba, en Comunicación presentada por los señores M. Agr. Angel Maulini Torres, Decano del Comité ejecutivo nacional; M. Agr. Francisco D. Odiot, Secretario de la Asamblea Nacional, y M. Agr. Pedro Calzadilla Cabrales, Ponente, propuso la adopción de determinadas medidas agropecuarias relacionadas con el Planeamiento municipal y en el

sentido de que cada Municipio disponga de departamentos o servicios agrícolas, cuyas facultades relacionaba.

Punto número 5.—El Arquitecto Juan A. Escasso y el Profesor Julio J. Rodríguez, del Uruguay, presentaron Comunicación fundada en los siguientes extremos: «Las conquistas sociales de los últimos años han liberado a los ciudadanos de los países americanos de un creciente número de horas en las jornadas de trabajo; esas mismas conquistas, además, han aumentado los días de asueto y extendido los períodos de vacaciones.

Como consecuencia de esto, el habitante de la gran ciudad o del pequeño pueblo han gozado del acrecentamiento del tiempo libre en forma considerable.

Ahora bien, para que esa conquista social no se desvirtúe, apartándose de los sanos propósitos que la inspiraron, hay que asegurar un fácil, correcto y digno uso de ese tiempo libre, en beneficio del cultivo del cuerpo y del espíritu del ciudadano.

Esto ha creado un problema a todo centro de habitación, de cualquier importancia que él sea: el de su equipamiento con órganos de cultura, recreación, solaz y descanso.

Este tema impone el estudio de ese problema en las ciudades y pueblos actuales de América, a fin de que se conozcan, en primer término, los planes, y luego, para su aplicación, la parte que le corresponde a los Municipios en la realización pronta y efectiva de esos planes.»

Punto número 6.—Don Eugenio P. Baroffio, Arquitecto; don Guillermo Campos Thèvenin, Arquitecto; don Luis M. Brezzo, Ingeniero; don Antonio Pietropinto, Arquitecto, y el Dr. Isaac Ganón, del Uruguay, presentaron Comunicación conjunta sobre la conveniencia de una declaración que exprese la necesidad de un mayor conocimiento recíproco del concepto que se tiene de las diferentes naciones de América acerca del gobierno municipal.

«El estudio y apreciación de las posibilidades que la realidad ofrece, en cada país, para robustecer los medios de acción de los Municipios, sólo puede lograr resultados positivos si se conoce el concepto que en cada uno de ellos fundamenta las atribuciones y facultades que la organización del Estado les permite.

Si cada país americano hiciera conocer al Congreso, de su historia y tradición, lo que atañe a la evolución del concepto de gobierno municipal, frente al desenvolvimiento de su organización

política y al desarrollo y perfeccionamiento administrativo, se tendrá una base segura para la comparación de resultados y un elemento de juicio para la apreciación de experiencias y aspiraciones.

La cooperación tendente a la extensión de atribuciones de los Municipios americanos reclama un recíproco conocimiento para la acción conjunta a que tiende el Congreso interamericano, a fin de facilitar el arraigo y generalización de ideas, entre todos los pueblos de América, referentes al gobierno municipal.

Todo lo que contribuya a estrechar vínculos por el mutuo conocimiento entre esos pueblos, será provechoso para los fines de cooperación intermunicipal, en la realización práctica de aspiraciones comunes.

La extensión de la autonomía municipal, requerida por las exigencias de la vida colectiva en los hechos, se determina por la esfera de acción en que esa autonomía puede aplicarse en virtud de las atribuciones que se acuerden en la Constitución, en las leyes de cada país, dentro de la jurisdicción territorial que le corresponde.

El tema número 6 de la Agenda de la IV Reunión establece en su fundamento la conveniencia de una declaración que exprese la necesidad del conocimiento recíproco del concepto de gobierno municipal que prevalece en las diferentes Repúblicas de América y, atentos al carácter particular con que se ha incluido este punto en el Temario de esta IV Reunión, que se endereza a incitar a la prestación de estudios, de aportación de datos para el aludido conocimiento, terminaban recomendando:

1.º Que todos los Municipios de los países americanos presenten una exposición de carácter histórico-jurídico referente al proceso evolutivo del concepto de Gobierno Municipal en sus respectivos países.

2.º Que este trabajo se haga llegar a la brevedad posible a la Secretaría General de la Organización Interamericana de Cooperación municipal, a fin de que pueda publicarse y hacerse conocer antes de la próxima reunión del Congreso, a todos los que hayan de intervenir en ella.»

Don Luis Juan Freccero, del Uruguay, formuló una Comunicación sobre la «Evolución del concepto de Gobierno Municipal en las diferentes Repúblicas americanas», considerando que: «Este punto plantea al Congreso la conveniencia de una declaración que exprese la necesidad de un conocimiento recíproco más preciso de cuanto atañe al concepto de Gobierno Municipal, y de sus facultades, que se tiene en las diferentes Repúblicas de América.

Si cada país hiciera conocer, con un estudio amplio y detallado

de su historia, el concepto en que se informa la institución municipal, por su tradición, organización política y modo de aplicarlo en la esfera de acción que le compete, se tendrían los elementos de juicio para una provechosa comparación de doctrinas, experiencias y aspiraciones, que permitiría el estudio y apreciación de las posibilidades que la realidad ofrece a una modificación que tienda a fortalecer la acción de gobierno y administración local en los jóvenes países americanos.»

Don Adriano G. Carmona Romai, Catedrático de Derecho municipal de la Universidad de La Habana, presentó un trabajo cuyo contenido refleja el siguiente índice: «Justificación del tema». «Consideración doctrinal del tema». «Evolución del concepto de Gobierno Municipal en Cuba». «Las ideas y los sistemas». «El concepto de Gobierno Municipal». «Recapitulación».

Don Temístocles Branjaó Cavalcanti, Catedrático de Universidad, del Brasil, presentó un estudio sobre «El Municipio en el Brasil», examinando sus orígenes, la evolución histórica, la organización de su gobierno y administración y su posición en la estructura constitucional vigente.

Temas especiales

Fuera del temario del Congreso, se presentaron los siguientes temas especiales: «Enseñanza del Derecho municipal en América», «Contribución para un programa americano de enseñanza en la cátedra de Derecho municipal», por Yves Orlando Tito de Oliveira, del Brasil, miembro del Consejo deliberativo de la Asociación Brasileña de Municipios y Director de la *Revista de Derecho Municipal*. Moción del señor don Alberto R. Dagnino sobre «Medidas para la protección de la fauna americana», y Comunicación del Dr. Carlos M. Morán sobre «Bancos autónomos de fomento municipal».

Especialmente satisfactoria para España es la Comunicación del Delegado del Brasil, señor Tito de Oliveira, sobre la enseñanza del Derecho municipal, y en la que dedica varios de sus folios al Instituto de Estudios de Administración local, de España, reflejando su organización y su funcionamiento.

«La cátedra específica de Derecho municipal de la Universidad de Madrid —dice— fué una de las primeras, confiada en 1910 al gran jurista Adolfo Posada, hasta 1931, al finalizar su carrera de Profesor, con su jubilación, cuyo programa de enseñanza podía subs-

tanciarse en el índice de su obra magnífica: «El régimen municipal de la ciudad moderna».

Siguiéronse otras, sobresaliendo la de Argentina, la de la Universidad Nacional del Litoral, creada desde 1921, con un buen programa, confiada hasta 1931 al Profesor Amílcar Rozari y, en seguida ocupada por el mayor municipalista argentino, y uno de los mayores universalmente hablando, el Profesor Alcides Greca, autor de varios trabajos de los más importantes que se han escrito sobre Ciencia municipal, destacándose, entre otros: «Derecho y Ciencia de la Administración municipal», en cuatro volúmenes; «Problemas del urbanismo en la República argentina»; «La licitación y el privilegio en los Contratos administrativos», etc. En 1950 publicó su brillante libro: «Una nueva capital para la Nación Argentina», además de publicar artículos de doctrina interesantísimos: «Provincialización de algunos servicios municipales en Rosario»; «Servicios intermunicipales»; Enseñanza de Derecho municipal»; «El Derecho municipal en América»; «El Derecho municipal americano».

El Profesor Greca es un luchador invencible de las Ciencias municipales en su patria, cuya cátedra de «Derecho municipal comparado» honró con su cultura y su carácter desde 1921 hasta 1948.

La enseñanza del Derecho municipal en el Continente es una realidad palpitante, aun variando la denominación de las Cátedras de las Universidades: «Derecho municipal comparado», como en la Argentina y en Venezuela, «Gobierno municipal», como en Cuba, o «Derecho municipal», como en el Ecuador.

En España se organizó, por la Ley de 6 de septiembre de 1940, el «Instituto de Estudios de Administración local», con las finalidades de «investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de la Administración local», y la «formación y perfeccionamiento de gestores y empleados», y todavía «asesoramiento en el orden de los problemas de carácter jurídico, administrativo, social económico y técnico de la vida local». En el artículo 4.º recomienda la «especialización urbanística».

Es considerado el Instituto una verdadera Universidad municipalista.

Digno de tenerse en cuenta en lo que respecta al estudio de los problemas municipales en los Estados Unidos de Norteamérica, es el Bureau de Investigación del Gobierno municipal, establecido en 1911, integrado hoy día en la Escuela de Graduados de Administración pública de la Universidad de Harvard.

Numerosos países adoptan la enseñanza sobre el municipalismo y urbanismo en Institutos de enseñanza con especialización técnica. Queremos destacar también la «Asociación Internacional de Administradores de Ciudades», con sede en Chicago, Estados Unidos de Norteamérica, de la cual es director ejecutivo el señor Clarence E. Ridiev, habiendo publicado trabajos de los más completos y trascendentes sobre la Ciencia municipal, como «La Técnica de Administración municipal», «Plano local de Administración»; «Finanzas de Administración municipal»; «Personal de Administración municipal»; «Administración de la Policía municipal»; «Administración municipal de Bomberos»; «Administración de Trabajos públicos municipales»; «Administración municipal de Recreación». Publicaciones éstas del «Instituto para Prácticos en Administración municipal», de la ciudad de Chicago, Illinois».

Las Sesiones Plenarias del Congreso

En la mañana del día 23 de febrero dieron comienzo las actividades del IV Congreso Interamericano de Municipios, constituyéndose al efecto la Comisión de Redacción y Estilo, que quedó integrada de la siguiente manera: Mr. John U. Kennedy, por los Estados Unidos; Dr. Adriano Carmona, por Cuba; Dr. Temístocles Brandao Cavalcanti, por Brasil, y Dr. Rémo Botto, por Uruguay.

Asimismo se constituyó el Comité Ejecutivo del Congreso, para el que fueron designados los siguientes señores: Presidente, Mr. de Lesseps S. Morrison, Alcalde de Nueva Orleans; Vicepresidente, don Germán Barbató, Intendente de Montevideo; Secretario, Dr. Carlos M. Morán, Consejero legal del Municipio de La Habana, y Vocales: Mr. Herbert Emmerich, Presidente del Comité Americano Internacional de Cooperación Intermunicipal, y el Dr. Rémo Botto, de la Intendencia de Montevideo.

La Sesión de apertura tuvo lugar en la tarde del mismo día. Comenzó con unas palabras del Arquitecto Baroffio, Presidente de la Comisión organizadora, que ejercía la Presidencia, actuando de Secretarios el de dicha Comisión y el de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

Después de unas breves palabras del señor Baroffio, éste invitó a Mr. de Lesseps S. Morrison, Presidente de la Organización Interamericana, a ocupar la Presidencia.

El señor Morrison pronunció un discurso sobre los «Valores prácticos del mantenimiento de relaciones más íntimas entre las Auto-

ridades y los Funcionarios municipales y del fomento y desarrollo de la Cooperación intermunicipal».

«El Presidente Eisenhower —dijo—, demostrando profundo interés por este Congreso, me pidió que transmitiera en su nombre y en el de 155 millones de habitantes de la Nación, sus augurios de éxito y grandes logros, así como el aumento de los lazos de unión de estos países.

La Organización Municipal Interamericana debe su comienzo a Luis de Lugo Viña, un periodista cubano que fuera concejal de La Habana, y que tuvo la visión, la previsión, de propugnar relaciones más íntimas entre las distintas ciudades. Aprobado esto, un plan para el establecimiento de vínculos más estrechos entre las Municipalidades, fué propuesto a la V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile, en 1923

Cinco años más tarde, en La Habana, la VI Conferencia Panamericana resolvió que se organizara un Congreso de Municipalidades bajo los auspicios de la Unión Panamericana.

Así fué, señoras y señores, cómo nació la Asociación Interamericana de Municipalidades, realizándose el I Congreso en 1938, exactamente donde había nacido la idea. La decisión más importante de este Congreso fué la estructuración de planes para crear una Comisión de Cooperación Intermunicipal. Dicha Comisión, de funcionamiento permanente, fué organizada en Chicago, Illinois, en 1939. En esta Reunión, a la que asistieron representantes de una docena de Naciones, se adoptaron resoluciones que luego fueron ratificadas en Santiago de Chile. También se decidió, en la reunión de Chicago, establecer una Secretaría permanente en La Habana, bajo la dirección del Dr. Carlos M. Morán, Secretario General.

Dicha Oficina mantiene contacto con los periódicos, promueve el mantenimiento de las asociaciones regionales y funciona como oficina para la publicación de boletines y noticiarios, además de sostener constantes correspondencias con organizaciones similares de toda América.

Durante el II Congreso, de Santiago de Chile, las resoluciones y la política a adoptar por la Organización Municipal Interamericana fueron puntualizadas y puestas en práctica. Se aclaró que el propósito del Congreso no era llegar a decisiones que pudieran comprometer a los Gobiernos que representaban los respectivos delegados, sino más bien descubrir, mediante el intercambio de informaciones, contactos personales y resultados de la experiencia de todos

los métodos que pudieran seguirse para el progreso de la técnica administrativa de los gobiernos locales.

Y aquí deseo expresar nuestra gratitud por el continuo apoyo financiero, técnico y moral prestado por Chile a este movimiento. En mayo de 1950, mi ciudad nativa de Nueva Orleans (Louisiana), tuvo el honor de ser el anfitrión de la III última Conferencia del Congreso de Municipalidades. Este Congreso fué honrado con la presencia del Presidente de la República de Chile, el señor González Videla y de dos miembros del Consejo Directivo de la Organización Interamericana de Estados Americanos.

Y hoy, señoras y señores, abrimos nuestro IV Congreso en Montevideo.

El temario para esta reunión plantea la discusión y puesta en práctica del tema fundamental relacionado con las funciones municipales: la ciudad moderna, las fuentes de recursos municipales, la vivienda, y los medios por los cuales los Municipios deberían contribuir a la solución de este problema; la coordinación de la planificación municipal con la nacional y regional, y la evolución de los gobiernos municipales en las distintas Repúblicas americanas. Todos estos temas afectan a todos y a cada uno de nosotros y anticipamos mucha información útil mediante el intercambio de ideas aquí, en Montevideo.

Según mi opinión, amigos míos, nosotros, funcionarios municipales, tenemos una responsabilidad que abarca cuatro aspectos: Primeramente, debemos efectuar un trabajo eficiente de administración en nuestras respectivas comunidades, proporcionando un gobierno honesto, efectivo y progresista, en el plano local, y solucionar favorablemente los múltiples problemas que afectan a todas las ciudades.

En segundo término, tenemos el deber de establecer y mantener una comunicación recíproca con nuestros conciudadanos. No sólo debemos realizar un trabajo bueno como funcionarios, sino que debemos también informar, en todo lo posible, a los ciudadanos de nuestra comunidad, sobre lo que se está haciendo y cómo están siendo utilizados los fondos de contribución. El éxito o el fracaso de nuestro gobierno municipal dependen de que esta comunicación, realizada en lenguaje simple y llano, se lleve a cabo.

En tercer lugar, debemos mantener comunicación y cooperación entre nosotros mismos. Los dirigentes de la industria privada, de las artes y de la ciencia, mantienen este intercambio y esta asistencia mutua y también lo hacen los enemigos de la libertad.

Ciertamente, nosotros, dirigentes de los gobiernos que actúan más allegados al pueblo, nosotros debemos ayudar a los pueblos amantes de la libertad a luchar contra el comunismo. Tenemos, más que nadie, la responsabilidad de informarnos mutuamente para realizar un trabajo más efectivo.

En cuarto y último lugar, creo que debemos aceptar gustosos la obligación de llevar a cabo una campaña continua, individual y colectivamente, para realizar un gobierno de nivel superior, imbuído de la vital importancia que tiene el mantener y fortalecer la independencia y el funcionamiento efectivo del gobierno local. En palabras sencillas: gobierno local. Además, la tarea más importante que enfrenta hoy día cada individuo es aprender el arte de vivir pacíficamente en el mismo planeta. Si la humanidad no empieza a progresar socialmente en la misma medida en que lo estamos consiguiendo científicamente, entonces, señoras y señores, nos dirigimos hacia una desastrosa regresión de la civilización.

Y es por eso que los gobernantes, en todos los aspectos de su función, tienen la responsabilidad de reunirse, conocerse mejor y prestar su inteligente consideración a la defensa y progreso de la vida, de modo pacífico y ordenado.

En el hemisferio occidental no sé de ningún grupo tan importante que pueda reunirse así como el de los funcionarios municipales de las 21 Naciones de esta parte del mundo.

El gobierno local afecta a mayor cantidad de personas que cualquier otro gobierno. Los ciudadanos se dirigen a él buscando solución a sus problemas de vida y trabajo. Es un hecho histórico que el fracaso o la supresión de gobiernos locales es uno de los primeros pasos que conducen a la pérdida de la libertad.

Señoras y señores —dijo finalmente—, tenemos ahora un mensaje de la Unión Internacional de Autoridades locales, que tiene su sede en La Haya, el que será leído por uno de sus directores, el Alcalde de Gramby, señor Horace Boivin, de Québec, Canadá.»

Terminado su discurso, el señor Morrison invitó a ocupar la Presidencia al Intendente Municipal de Montevideo, don Germán Barbato, quien pronunció el discurso de apertura del Congreso y de bienvenida a las Delegaciones.

Seguidamente se procedió al sorteo, por países, de las Vicepresidencias, a la lectura del informe del Secretario de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, sobre la labor realizada desde la III Reunión celebrada en la ciudad de Nueva Orleans

en mayo de 1950 y a la explicación del programa de actos del Congreso.

En la mañana del día 24 de febrero comenzaron las deliberaciones sobre los puntos del temario.

Sobre la base del trabajo presentado por el Dr. Isaac Ganón, del Uruguay, quedaron redactadas las conclusiones sobre el punto primero, en los términos que figuran en otro lugar de esta reseña.

Intervinieron en la discusión de este punto los señores Ganón, de Uruguay; Calvacanti y Xavier, de Brasil; Morrison, de Estados Unidos; Andrade Marín, de Ecuador, y Carmona y Morán, de Cuba.

Durante la tarde tuvo lugar la discusión del punto segundo, relativo a «Fuentes de ingresos municipales», sobre el que se presentaron las Comunicaciones y se adoptaron las resoluciones que en otros lugares se indican.

Durante los días sucesivos, y con arreglo al orden del programa antes transcrito, continuaron igualmente las discusiones de los demás puntos.

La Sesión de clausura tuvo lugar en la mañana del día 27 de febrero, presidiéndola el Embajador de Cuba, señor Váldez Rodríguez, y aprobándose en la misma las recomendaciones y resoluciones definitivas.

Celebración del V Congreso en Puerto Rico

El Congreso aprobó unánimemente la resolución de que la próxima reunión Interamericana de Municipios tenga lugar en la ciudad de San Juan de Puerto Rico.

El Presidente de la Asamblea, de Lesseps S. Morrison, cedió la Presidencia al Intendente Municipal de Montevideo, don Germán Barbato, que la seguirá ostentando hasta la celebración del V Congreso, y que pronunció unas palabras de reconocimiento por el honor que se le concedía.

Saludo a la Delegación española por la Presidencia de la Asamblea

En el discurso de clausura dirigido al Congreso por el Intendente Municipal de Montevideo, don Germán Barbato, pronunció éste unas palabras de saludo a la Delegación española, agradeciendo la asiduidad y el interés con que había asistido a todas las reuniones y actos del Congreso y destacando la importancia de las comuni-

caciones presentadas, que serán incorporadas al acervo de la Organización, que las publicará.

El señor García Hernández, Director General de Administración local, Presidente de la Delegación española, contestó en los siguientes términos :

«Señores congresistas : Constituye para mí un placer y un privilegio, el tener la oportunidad de dirigirme a esta Asamblea, en la que representaciones tan destacadas se han congregado, para examinar un conjunto de problemas que afectan a todos los Municipios de América, cuyas repercusiones trascienden del ámbito del propio Continente. Todo ello, en esta bella y acogedora ciudad de Montevideo, cuyas autoridades, y especialmente el señor Intendente municipal, Agrimensor Germán Barbato, han tenido para nosotros, la representación española, atenciones y deferencias que se resumen en las palabras que acaba de pronunciar, por las que le expresamos nuestro reconocimiento y gratitud.

La razón de nuestra presencia en estas deliberaciones, aparte del interés común existente sobre los problemas que han sido discutidos, la justifica la atenta y reiterada invitación del Presidente, Mr. deLesseps S. Morrison, ratificada por los frecuentes contactos mantenidos con el Secretario General, Dr. Morán, de La Habana. Estos últimos derivados, entre otras circunstancias, porque nos encontrábamos organizando un Congreso hispano-luso-americano de Municipios, cuya celebración, en principio, habría de tener lugar en fecha simultánea a la del que estamos asistiendo, por lo que se accedió a su demora o aplazamiento, para no entorpecer este último, al tiempo que se nos invitó a asistir a este Congreso y enviar los trabajos y aportaciones que se consideraran oportunos, subrayando de esta manera la contribución de las Organizaciones técnicas españolas a los fines perseguidos por estas Reuniones.

Y es que, en el fondo, resulta ineludible la presencia de España en la legislación municipal de América, tanto en el proceso histórico de constitución de sus organismos locales, como en el desenvolvimiento de sus instituciones, nacidas de un común origen. Y si bien la presencia actual de nuestra Patria en los trabajos quisiera ser todavía más eficaz y decisiva, no puede nunca dejar de ser constantemente advertida, a través de la pervivencia de ideas y principios, mantenidos con inevitables y explicables correcciones, en las legislaciones de los países ibero-americanos.

Desearíamos dejar constancia de que las Instituciones locales en

España han continuado evolucionando dentro del mayor respeto a su autonomía, por ser el Municipio especialmente, la más perdurable expresión del conjunto de las libertades públicas, mantenidas mediante la amplia cooperación ciudadana en la gestión de los asuntos concernientes al régimen y administración de la ciudad. La profunda reforma que en estos últimos años viene operándose en la vida local española, y que aún se encuentra en pleno desenvolvimiento, viene implicada bajo aquellos principios y está inspirada por el deseo de lograr para nuestras Municipalidades un grado eficiente de realización en los servicios públicos y competencias funcionales.

España no aspira, como es lógico, a influir con su voto en las decisiones que se adopten por la Unión Panamericana, por considerar que el respeto a la soberanía de cada uno de los países comprendidos en aquélla es principio de elemental observancia; pero sí, en cambio, pretende seguir manteniendo contacto con este Organismo, a través de sus instituciones de carácter técnico, para seguir realizando, no sólo una positiva aportación hacia el estudio de los problemas comunes, sino para mantener un intercambio que consideramos provechoso y fructífero, al objeto de continuar recíprocamente informados de las evoluciones y transformaciones que en los respectivos países se operen.

Desearíamos que, sobre la base de esta idea, pudiéramos continuar desarrollando con éxito la iniciativa que al comienzo de mis palabras he señalado, en orden a la convocatoria y realización de un Congreso que reúna a todos los Municipios ibero-americanos y filipinos, los que, unidos por una comunidad de origen e instituciones, han quedado bajo la influencia de huellas muy profundas y notorias. Con tal propósito, quisiéramos que los trabajos de esta Conferencia y los contactos personales que con motivo de ella hemos establecido, afirmaran aún más esos vínculos de unión, para cuyo mantenimiento y superación contribuiremos con nuestros esfuerzos, encaminados hacia la común tarea de engrandecimiento de nuestras Municipalidades.

Expreso, por último, nuestra gratitud hacia todos los congresistas que, en la brevedad de unos días de estrecha convivencia, nos han alentado con las exquisitas atenciones de su deferencia, bajo las que hemos podido adivinar los inextinguibles sentimientos de su afección hacia la Madre Patria.»

El señor García Hernández fué calurosamente aplaudido por el Congreso y personalmente felicitado por numerosos miembros de las Delegaciones asistentes, que desfilaron ante la española mostran-

do complacencia por la presencia de los españoles y por las palabras de su Presidente.

*Conclusiones y recomendaciones aprobadas por el Pleno del
IV Congreso de la Organización Interamericana de
Municipios celebrado en Montevideo*

El Congreso Interamericano de Municipios, en su IV Reunión, de Montevideo, adopta las siguientes Declaraciones, Resoluciones, Recomendaciones y Votos :

Con relación a los puntos I y VI : «Sobre determinación de lo que ha de constituir materia municipal en la vida contemporánea en América» y «Evolución del concepto de gobierno municipal en las diferentes Repúblicas Americanas» :

RESOLUCIONES

1. La autonomía municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución nacional :

1.º De la autonomía política fundada en los principios democráticos.

2.º De la capacidad financiera, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.

3.º De la administración propia de los servicios públicos locales.

2. El derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del Poder constituyente municipal, reconocidos en la Carta fundamental del Estado.

3. La determinación de lo que ha de constituir materia municipal en la vida contemporánea es fundamental para la existencia y el funcionamiento de los Municipios americanos, conforme a los siguientes principios generales :

a) Esta determinación no debe hacerse en forma taxativa, sino enunciativa, por vía de ejemplo, reconociendo la competencia del Municipio en los casos de omisión, insuficiencia o duda en las disposiciones vigentes, siempre que se trate de necesidades colectivas peculiares de la sociedad local.

b) Asimismo debe determinarse esta esfera de competencia incluyendo en ella lo que resulte de las costumbres y tradiciones lo-

cales, considerando sus condiciones sociales, políticas y económicas y las circunstancias históricas de su propia evolución.

c) Esta competencia debe ser asegurada en normas constitucionales con recursos y procedimientos de amparo, eficaces y de sustanciación sumaria.

RECOMENDACIONES

1) En cuanto al cumplimiento de los fines del Gobierno municipal, debe ser preocupación de las autoridades municipales la solución de los problemas de urbanismo y el desenvolvimiento de la vida rural.

2) El Municipio debe coordinar con el Estado, especialmente, las bases y planes nacionales y regionales en lo relativo a asistencia social, salubridad, educación y cultura.

3) Todos los Municipios de los países americanos deben presentar una exposición de carácter sociológico, histórico y jurídico, referente al proceso evolutivo del concepto de Gobierno municipal en sus respectivos países. Este trabajo debe llegar a la brevedad posible a la Secretaría General de la Organización Interamericana de Cooperación Municipal, a fin de que pueda publicarse y hacerse conocer antes de la próxima reunión del Congreso.

Con relación al Punto II: «Fuentes de Recursos Municipales de Carácter Financiero»:

RESOLUCIONES

1. Se debe reconocer a los Municipios, en materia financiera, en todo caso, el derecho de mantenerse con recursos propios; incluso el de realizar empréstitos, sin otras limitaciones que aquellas que las Constituciones establezcan expresamente, dentro del espíritu de coordinación y cooperación con el Gobierno nacional o regional.

2. Entre los recursos a cargo de los Municipios deben considerarse como legítimos los de la municipalización de los servicios públicos, debiendo su producto ser aplicado en la conservación, mejoramiento y ampliación de dichos servicios.

3. Deben prescribirse los trabajos de entendimiento iniciados en los Congresos de La Habana y Santiago, con la finalidad de uniformar la nomenclatura presupuestal y establecer una clasificación común con fines estadísticos relativos a ingresos y gastos municipales.

Con relación al punto III: «La habitación y los medios por los cuales los Municipios deben contribuir para la solución del problema» :

RECOMENDACIONES

1) Debe ser preocupación fundamental de los Municipios de las Américas adoptar las medidas conducentes a facilitar la vivienda propia, higiénica, social y biológicamente adecuada a la dignidad, sin perjuicio de la existencia de soluciones parciales con viviendas para arrendar, debidas a la iniciativa oficial o privada.

2) Los Municipios deben atender con preferencia a la eliminación de los tugurios y a dirigir su acción ejecutiva hacia la construcción de habitaciones permanentes. Cuando sea conveniente, la habitación debe ser dada temporalmente a los moradores de tugurios.

3) Promover una política de adquisición de tierras próximas a las ciudades para destinarlas a la producción agrícola y de granja, cediéndolas únicamente en usufructo para dicho fin.

4) Los trabajos de planificación local o regional, así como la eliminación de los tugurios y construcción de residencias de nueva localización, deben efectuarse en colaboración con personas y organismos especializados en servicios sociales.

5) Que en los Municipios se organicen Institutos locales para educación, divulgación e información capaces de interesar a los vecinos en la solución de estos problemas.

6) Recomendar a los gobiernos municipales el estudio y aplicación en los casos locales de las conclusiones del informe remitido por la Unión Panamericana a la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios.

7) En cumplimiento de la recomendación hecha en la III Reunión, todos los Municipios deben comunicar al Organismo permanente, Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal, los datos referentes a su acción respecto del problema de la vivienda.

Con relación al punto IV: «Coordinación del planeamiento municipal con el regional y nacional».

RESOLUCIONES

1. Todo propósito de organización social y territorial, con vistas a la superación progresiva del bienestar individual y colectivo,

debe realizarse a base de un criterio integral de planificación, abarcando simultánea y relacionadamente las estructuras complementarias: CIUDAD y CAMPO.

2. Debe ratificarse la competencia del Gobierno local para decidir sobre el planteamiento de las estructuras ciudad y campo, dentro del área de su jurisdicción.

3. El planteamiento de localidades, regiones y territorios, debe sustentarse y afirmarse en una relación coordinada entre gobiernos comunales y la autoridad nacional, mediante acuerdos y convenios interadministrativos.

4. Para obtener esa relación coordinada y asegurar su continuidad debe constituirse un organismo planificador integrado con representaciones municipales, regionales y nacionales, dotado de atribuciones compatibles con las propias de las instituciones que lo integren, actuando con la colaboración de otros entes populares y locales por procedimientos a determinarse en los órganos legales y técnicos, dotado de la capacidad legal, financiera, técnica y con autoridad suficiente para que haga posible la realización y aplicación efectiva y flexible de sus planes.

5. Dicha relación coordinada se manifiesta en propósitos de identificación de procedimientos entre las autoridades nacionales y municipales en lo referente a problemas que afecten a intereses comunes.

6. Debe reconocerse a las comunidades y reuniones nacionales de Municipios u organismos locales la competencia, con poderes de decisión jurídica, para entender en todo lo relativo a conflictos que pudieran surgir en la adopción de planes locales, intercomunales y regionales.

7. Debe establecerse intercambio de experiencias entre los Municipios adheridos a la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

8. Deben considerarse las condiciones de trabajo como una de las bases fundamentales de toda implantación y desarrollo comunales, especialmente aquellas que son necesarias para el fomento de la producción de recursos renovables, y como medio de contribuir a la realización y estabilización, en un orden progresivo, del bienestar individual y colectivo, objeto de la planificación.

9. Deben establecerse formas de cooperación técnica y económica del Gobierno nacional con los Gobiernos locales que lo solicitaran para atender necesidades de ejecución y mantenimiento de obras comprendidas en los planes relativos a sus jurisdicciones, (ca-

minos vecinales, construcción de viviendas, obras sanitarias, organización de servicios culturales y de asistencia, equipamiento rural, etcétera), considerando la posibilidad de que esta cooperación pueda ser facilitada por asociaciones regionales de Gobiernos locales (Consortios comunales).

10. Debe establecerse y apoyarse, en la forma más amplia posible, por parte de las autoridades nacionales y municipales, la colaboración de las Universidades y demás Centros de enseñanza para la formación y desarrollo de la conciencia comunal, así como la de los Centros especializados de planificación para la orientación de las actividades ejecutivas y la formación y adiestramiento de técnicos y funcionarios planificadores y administrativos.

Con relación al punto V: «Soluciones para el conveniente aprovechamiento de las horas libres en los centros de población actuales»:

RECOMENDACIONES

1) La salud física y espiritual del pueblo está en directa vinculación con la manera de administrar y organizar el tiempo libre.

2) La organización racional de las horas libres fortifica, física y psíquicamente, aumentando las actividades, y contribuyendo así al acrecentamiento de la fuerza, a mejorar la educación y cultura y a formar y elevar la moral del ciudadano.

3) Todos los integrantes del pueblo tienen derecho al goce de su tiempo libre, beneficiándose cuando por la implantación de una organización general y amplia se hacen sentir en forma general y coordinada sus efectos.

4) El niño y la mujer reclaman la mayor atención en la solución de problemas urbanísticos sociales.

5) El hombre, la mujer y el niño de las ciudades modernas, necesitan del contacto de la Naturaleza, en forma franca y constante, por lo que se deben habilitar en ella espacios cercanos de uso diario; otros, más distantes, de uso menos frecuente, y, por último, aquellos de uso temporal y ocasional, ya sea por las estaciones o las particularidades geográficas del sitio de recreo.

6) El problema social no puede ser resuelto por medidas aisladas, sino por un planteamiento integral que considere al ciudadano dentro de una ordenación vital, armónica y liberadora.

7) Compete a la iniciativa pública la tarea de asegurar legalmente suficiente tiempo libre, así como planear la organización de

este tiempo libre ; habilitar en las ciudades los espacios, los locales y las instalaciones para ese objeto, como también facilitar los elementos para su programación y su cumplimiento.

8) Toda recreación infantil o de adultos debe desarrollarse bajo un vigilante y capacitado control físico, social y pedagógico.

9) La organización del uso de las horas libres no quiere decir regimentar su empleo, sino dotar a la ciudad o al conglomerado humano, de los medios adecuados para que los niños, mujeres y hombres, puedan emplear de un modo saludable, útil y agradable, su tiempo.

Por todo lo expuesto anteriormente, la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios recomienda a los Municipios de América que, como medio de hacer efectivo, útil y regular, el goce del tiempo libre, de modo que sea beneficioso para el cultivo de valores físicos, morales y espirituales, se interesen con urgencia en :

a) Que se formulen por medio de expertos, planes integrales de recreación.

b) Que se arbitren los medios para asegurar que el ejercicio de todas las manifestaciones de la recreación sea puesto bajo la dirección y control de personas expertas.

c) Que se estimulen y apoyen por todos los medios los esfuerzos de las Entidades o Instituciones que tiendan a la elevación moral, intelectual o física de los ciudadanos, al brindarles un sano y correcto aprovechamiento de sus horas libres, y cuya actividad y contenido de sus estatutos no contradigan en absoluto las normas de democracia, igualdad social y elevada cultura que deben regir los destinos de un país.

Finalmente, con relación a las ponencias no codificadas en los puntos del temario, RECOMIENDA :

Primero. El Congreso Interamericano de Municipios, en su IV Reunión, celebrada en la ciudad de Montevideo, del 23 al 28 de febrero de 1953, recomienda a los Gobiernos y Municipios de América el establecimiento de Bancos autónomos de fomento municipal, encargados de crear, mantener y utilizar el crédito de los Municipios a través de préstamos garantizados con el producto de obras y servicios de utilidad general que se proyecten, ejecuten y administren con la directa intervención de dichos Bancos, que deberán estar constituidos sobre bases científicas y económicas de continuidad y permanencia y exentos de toda influencia y de todas las alteraciones de los cambios políticos.

Segundo. Interesar el auxilio de los organismos económicos y financieros de carácter internacional para la realización de este propósito.

Tercero. Reiterar la recomendación IX adoptada en la III Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Nueva Orleans durante los días 2 a 5 de mayo de 1950, en el sentido de que se establezca en las Universidades de cada país la enseñanza del «Gobierno y Derecho municipal comparados».

VOTOS DE GRACIAS

El Congreso resuelve ofrecer votos de gracias a las siguientes personas e Instituciones, por las razones anotadas :

1) Voto de gracias al señor Intendente y a la Junta Departamental de Montevideo por su efectiva y valiosa contribución al éxito del Congreso y por la hospitalidad y cortesía tenidas con los asistentes al mismo.

2) A la Comisión Organizadora local por la magnífica y eficiente labor rendida por ella y todos sus componentes en la preparación de este Congreso.

3) A la Administración general de los Hoteles municipales por la exquisita atención prestada y el magnífico servicio rendido a todos los asistentes al Congreso.

4) A la Administración del Frigorífico Nacional por el espléndido almuerzo criollo.

5) A la prensa y radio locales por su magnífica labor de difusión de las actividades del Congreso y al señor Botto, funcionario de enlace de prensa del Congreso.

6) Al Instituto de Asuntos Interamericanos por su eficiente colaboración en la preparación del Congreso y especialmente por la labor de su competente funcionario señor Bradsher.

7) A la Organización de Estados Americanos por haber dado al Congreso la oportunidad de oír al señor Anatole Solow.

8) A las Naciones Unidas por haber enviado a su valiosa representación de los señores Rivera y Albornoz a participar en nuestro Congreso.

9) A la Unión Internacional de Poderes locales y a las otras Instituciones de Cooperación intermunicipal por haber enviado saludos cordiales y votos por el éxito de la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios.

10) A los funcionarios de la Secretaría permanente de la Organización Municipal Interamericana, especialmente al Dr. Carlos M. Morán, por su efectivo y valioso trabajo durante los últimos tres años desde que se reuniera el Congreso.

Comunicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local

Por su interés general transcribimos literalmente a continuación el texto de la Comunicación presentada por el Instituto sobre la «Coordinación del planeamiento municipal con el regional y nacional. Instrumentos legales para la aplicación de los planes», que constituyó el punto número cuatro del temario del Congreso:

Los términos precisos en que la cuestión se plantea en el temario del Congreso contienen la directriz de la solución. En este caso, como en todos, se confirma el principio de que para resolver un problema es necesario plantearlo correctamente.

El Planeamiento centra las preocupaciones de nuestro tiempo y es el ápice del proceso de racionalización de las instituciones. Aplicado al Urbanismo, el planeamiento implica una visión de conjunto, tanto en el espacio como en el tiempo, de los problemas que afectan a los núcleos humanos y un tratamiento también unitario de las realizaciones que suscitan.

De Plan deriva Planeamiento, e impulsados por la sugestión del neologismo, también Planificación.

Pero la palabra «Plan» es multívoca. Unas veces designa la tendencia a troquelar todas las actividades con un criterio autoritario. Otras, equivale a reglamentación de las iniciativas privadas, sin pretender suplantadas. Otras, por último, expresa una tendencia coordinadora, que, juntamente, limita y encauza la libre iniciativa; pero en caso de que ésta se muestre remisa, la sustituye.

Es decir, el Planeamiento urbanístico conoce y practica los mismos sistemas que el Planeamiento económico, el cual establece, junto a la Economía liberal, ya la Economía colectivista, ya la Economía dirigida, mediante distintos procedimientos y con diversidad de gradaciones y aun de matices.

La buena vía es vía media; la que mejor se acomoda al carácter complejo de la realidad y a los varios elementos cuyo concurso requiere toda obra de conjunto. He aquí el propósito: coordinación. Y he aquí el instrumento: plan regulador.

En Urbanismo, el Plan, por lo mismo que, a la vez, acompaña y prevé las exigencias del crecimiento, tiende a ensanchar el campo de aplicación. No sólo disciplina y en cierta medida conduce las actividades particulares, sino que desborda el área de su Municipio,

por extenso que sea —y precisamente en función de esta tendencia expansiva—, y prevé la ordenación de grandes espacios.

Ha dejado así de ser el Urbanismo la ciencia y el arte de planear ciudades en el sentido estricto del término, y se aplica, cada vez con más ahínco, a ordenar espacios, que son interdependientes en virtud de las propias exigencias de una solidaridad fundada en el común denominador de las necesidades humanas y en el acceso constante de todos los hombres a los bienes esenciales de la vida.

Este acceso postula una difusión de dichos bienes y se opone a discriminaciones como la de «ciudad» y «campo», «núcleo urbano» y «suburbio» si con estas denominaciones se trata de volcar las ventajas de la urbanización sobre lugares privilegiados a costa de desatender otros núcleos que, por ser también centros de vida, han de ser iniciados, dotados y desenvueltos con la misma preocupación de signo humanista.

El equilibrio entre el espacio edificado y el espacio libre es uno de los módulos de la ciudad; pero en la solución del conflicto entre la construcción y la agricultura radica el éxito total del Planeamiento. Así lo ha expuesto recientemente un informe del Ministro inglés de Gobierno local y de Urbanismo.

Los problemas del espacio urbano son los del espacio humano, y comprenden la vivienda —con sus fines múltiples de aglomeración o de dispersión y con sus tipos individual o colectivo—, el transporte, el abastecimiento, y también el cultivo del espíritu. En una palabra, la previsión y la provisión de todas las condiciones vitales, enlazadas entre sí.

Tal es la significación del «Town and Country Planning» de los ingleses, o del «City and Country Planning» de los norteamericanos, o del «aménagement» del espacio, según la divisa del urbanismo francés. Y éste es también el alcance del planeamiento español.

En todas estas reglamentaciones se confirma que al prever una ordenación urbana se cae en la cuenta de que se precisa ordenar una comarca, aceptando para ello las características geográficas, los factores económicos, y también la peculiaridad del paisaje y del arte monumental.

Conviene en este punto una referencia a ideas españolas: en lo que se refiere a la organización de la vida local y en lo que afecta al Planeamiento.

Ha sido el filósofo Ortega y Gasset quien ha tratado de fundamentar aquélla en una ley biológica: la ley de la cantidad de la materia. La expone así: «Existe una ley biológica sumamente sencilla, perogrullesca, y que, sin embargo, es poco conocida: la ley de la cantidad de materia. Si escindimos una célula en dos mitades iguales, cada una de éstas sigue viviendo, se desarrolla y constituye un organismo completo, bien que de menor tamaño. Esto indica que en la mitad de la materia primitiva residían todos los elementos necesarios para producir las corrientes protoplásmicas en

que la vida orgánica consiste. Pero si en vez de tomar la mitad de la materia celular nos quedamos sólo con la tercera parte, resulta que el plasma no se desarrolla, que es incapaz de vida. De aquí la ley simplicísima siguiente: para que haya vida hacen falta muchas cosas; pero, ante todo, una muy taxativa: cierta cantidad mínima de materia. Si tomáis demasiado poca, por solo este error cuantitativo fracasaráis en vuestro ensayo de obtener un ser viviente.

Sírvanos esta ley biológica de imagen, de símbolo inspirador. El Municipio no puede nunca ser célula política, porque su tamaño es demasiado reducido y no pueden en él dispararse corrientes de vida política normal, persistente y fervorosa.

Lo cual no vale como una razón para escatimar al Ayuntamiento ninguna autonomía de cuantas pueden y deban concedérsele. Pero una vez que le hayamos conferido todas las imaginables, no habremos dado un solo paso en la organización política de España.»

Y llega a la conclusión de que la unidad política local es la gran comarca, con intereses naturales propios, tampoco la Provincia, mera división cuadrículada del territorio.

Estas ideas de Ortega, lanzadas en 1928, se remozan en cierto modo al cabo de veinticinco años en virtud de las nuevas y acuciantes realidades del Urbanismo.

Y es en nuestros días cuando, ante el desmesurado crecimiento de las aglomeraciones urbanas, se habla de la ciudad-comarca como unidad urbanística de base suficiente para suscitar una cooperación entre Municipios. Dicha comarca sería el área territorial en la que se desarrollaría un programa social-económico completo, según afirma don Manuel Baldrich. «La comarca —nos dice— estará constituida por varias comunidades de 5.000 a 10.000 almas, agrupadas alrededor de otra comunidad, cabeza de comarca, de 25.000 a 50.000 almas. En las amplias zonas de contacto de unas comunidades con otras se desarrollarán las áreas agrícolas, las áreas libres y los centros industriales, procurando situar estos últimos en los peores terrenos. Dentro del polígono urbano sólo pueden ubicarse industrias al servicio de la población.» En dicha unidad comarcal aparecerán escalonadas áreas completas, y en cada una de las comunidades integrantes, un sistema completo de instalaciones culturales, recreativas, económicas y deportivas; necesario para que las gentes hallen satisfacción completa a sus necesidades primarias de orden material y espiritual, sin que ambicionen el bienestar artificioso de las grandes metrópolis (*Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, 4.º trimestre, 1952).

En esta cuestión, como en tantas otras, la vida moderna procede acumulando energías y, a la vez, descentralizándolas. Elabora la espontaneidad aprovechando su raíz vital. Corrige la concentración urbana revalorizando las pequeñas comunidades de barrio y fomentando la descentralización vinculada a las ciudades-satélite y a los núcleos planeados.

Esencialmente, el factor histórico, compenetrado con el socioló-

gico, señala el planeamiento de un itinerario inspirado por el genio de cada pueblo. En el genio nacional habrá que buscar las inspiraciones permanentes de la ordenación urbanística general, como en el *genius loci* habrá de inspirarse siempre la política urbanística de los Municipios.

Los Planes municipales, los comarcales y regionales y el Plan nacional, son diversas escalas del Planeamiento. Aún cabría presentar que, así como las Naciones necesitan ser cada vez más solidarias, los Planes nacionales urbanísticos habrán de coordinarse bajo la influencia también de la tendencia a resolver problemas que atañen a la población humana en el constante dinamismo de sus exigencias. En último término, el proceso ordenador de la producción que haga posible una mejor distribución de la riqueza está también ligado a las leyes generales de la población y de su establecimiento. Es así como se comprueba el criterio del urbanista Bardet, según el cual el *Urbanismo* llega a ser *Orbanismo*.

Deteniéndonos, como es justo, en los Planes nacionales, hay que considerar en ellos un doble carácter :

a) El de ser resultado de una ordenación general cuyas partes cooperan a la constitución del todo.

b) El de ser, a la vez y en cierta medida, determinantes de esa misma ordenación, pues el todo, en materia social lo mismo que en los organismos vivientes, condiciona la vida a las partes.

Estos dos criterios se interpretan en la simbiosis de una correlación viva.

«Al profundizar en esta trayectoria —ha dicho el Arquitecto Bidagor— nos encontramos con que muchas ciudades y comarcas tienen funciones nacionales y que sus actividades y su porvenir están estrechamente ligados a problemas de conjunto, de manera que circunstancias que parecen de índole local no son más que la consecuencia de premisas nacionales, cuya solución está totalmente fuera del ámbito local.» «Consecuencia inmediata de esta forma de ver las cosas —añade— es que al urbanista ya no le interesan solamente las ciudades; sino que ha de plantearse previamente cuál es la mejor manera de establecer una solidaridad social para cubrir unos fines nacionales dentro de determinado marco geográfico», solidaridad que actúa y equilibra la producción agrícola con la industrial.» «Cuando oímos que el crecimiento de Madrid, de Barcelona o de cualesquiera de las otras ciudades españolas debe ser detenido —y esta observación puede aplicarse a todos los grandes núcleos humanos—, debemos saber que eso significa la industrialización de Galicia, la elevación del nivel de vida de Castilla o la colonización a fondo de Extremadura y Andalucía, y que no se puede pensar en impedir el crecimiento de población gozando, sin embargo, de los incrementos de riqueza» (*Ante un Plan nacional de Urbanismo*, 1950).

La posición de los Municipios en la estructura total que el Estado representa explica que la competencia municipal se manifieste

en funciones de carácter técnico y administrativo, dentro de los indeclinables supuestos de soberanía, desde cuya cima se configuran todos los círculos de la competencia infraestatal.

El Estado señala a los Municipios una órbita de competencia, dentro de la cual desenvuelven su actividad mediante la autarquía. En tesis general, el Estado regula, coordina, condiciona y estimula, recorta la acción de las Entidades locales en la zona de interferencia con el interés general, pero también realiza este interés sirviéndose de las propias Entidades.

Estas evidencias se proyectan en la propia constitución orgánica del Municipio y en el doble orden de funciones que competen a sus representantes. Pues, por una parte, el Municipio es una Entidad de fines propios; por otra, coopera a la consecución de los fines generales o nacionales.

Aplicando estas ideas al Planeamiento, parecerá evidente que éste no puede ser extraño a la política de los Municipios, pero que su realización ha de suponer la movilización de las actividades locales con los modos peculiares de cooperación que corresponden a su iniciativa, dentro de directrices generales.

Función esencial del Planeamiento nacional es la de diseñar las atribuciones urbanísticas de los Municipios, regulando su acción, sin desconocer el principio natural de la competencia. Fundamentalmente, ha de contener directrices que impidan la actuación caprichosa o desviada, o, por el contrario, la falta de actuación, la inercia, que equivale a obstáculo. Existen fines urbanísticos comunes a todos los Municipios, pero su realización, además de requerir una actuación escalonada, ha de adaptarse a la peculiaridad de las demarcaciones territoriales afectadas por el Planeamiento.

Los planes municipales tienen vida autónoma a condición de no ser compartimientos estancos en el Estado —como no lo son tampoco las ciudades ni las instituciones—, sino de responder a una doble necesidad: la de las propias realizaciones y la de cooperación a las realizaciones urbanísticas que desbordan el área del Municipio.

Esta doble necesidad justifica la existencia de normas generales, aunque de aplicación particularizada, las cuales se refieren, trazando el lineamiento de una política urbanística en sentido nacional, pero con adaptación a los diversos medios y ambientes, a los siguientes extremos:

1.º Al régimen del suelo para regular sus usos urbanos y para evitar que éstos determinen en favor del propietario el enriquecimiento sin causa que justifica la plusvalía, ajena al trabajo y consecuencia de la coyuntura económica del Urbanismo.

2.º A la constitución en los Municipios de mayor interés urbanístico de Patrimonios municipales del suelo, integrados tanto por los terrenos ya urbanizados como por los que, afectados por un plan general, pueden ser calificados como de reserva urbana, con vistas a la expansión de las ciudades.

3.º A la actuación municipal sobre el suelo para preparar el

destino urbanístico a que esté afecto y, mediante distintos regímenes, que pueden especificarse así:

a) Régimen de cesión de terrenos viales, conservando el propietario los solares edificables.

b) Régimen de expropiación total de los terrenos.

c) Régimen de compensación por solidaridad de beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

d) Régimen mixto, que, dentro de un polígono, consistirá en la actuación sobre sectores o manzanas mediante opción, ofrecida a los propietarios, entre las referidas modalidades a) y b).

4.º A la parcelación y a la reparación de solares, con sujeción a un plan parcial o de zona.

5.º A una acción urbanística, que ha de ser estimada como complementaria del régimen del suelo, y que podrá realizar los Planes urbanísticos, ya mediante la gestión pública, ya en forma de empresa mixta o por concurso entre Sociedades mercantiles y entre particulares, constituyendo una modalidad de este último sistema el procedimiento de asociar a los propietarios, debidamente organizados, a la ejecución de los Planes.

6.º A la conservación del medio rural, a la adecuación de las edificaciones que puedan emplazarse junto a él y a la protección, mediante ordenanzas especiales, del paisaje y de las ciudades históricas y sitios artísticos.

7.º A la gestión económica, así especificada:

a) Durante el número de anualidades que exija el desarrollo del Plan, las Corporaciones locales afectadas más directamente por el Planeamiento vendrán obligadas a consignar en sus presupuestos ordinarios una cantidad equivalente a un 5 por 100 de su importe, con el fin de constituir patrimonios municipales de suelo, y otro 5 por 100 para la ejecución de los proyectos de urbanización previstos en los Planes.

b) Los mismos Ayuntamientos deberán formar un presupuesto especial de Urbanismo, en que figurarán:

1. Las subvenciones del Estado, auxilios y donativos constituidos para los fines urbanísticos.

2. Las asignaciones del presupuesto ordinario de la propia Corporación para dichos fines.

3. Los productos de enajenaciones de terrenos afectados al Patrimonio municipal de suelo.

4. Las exacciones autorizadas, que consistirán en derechos y tasas por aprovechamientos especiales y por prestación de servicios municipales, contribuciones especiales, y un arbitrio sobre ordenación urbanística, al que estarán sujetos todos los terrenos sin edificar afectados por el Planeamiento, y que será graduado según el desarrollo de éste.

c) Disfrute de beneficios fiscales en relación con el Estado.

8.º A la creación de órganos centrales y órganos locales, debi-

lamente coordinados, y formando parte de unos y otros representaciones de los servicios del Estado y de las Corporaciones locales.

La gestión municipal propiamente dicha tendrá las siguientes características:

1.ª La formación de los Planes generales que afecten al Municipio, sin perjuicio de que hayan de ser aprobados por un Organismo central en el que necesariamente estarán representadas las Corporaciones locales.

2.ª La ejecución normal de los mismos.

3.ª El ejercicio de todas las facultades que, por rebasar los límites del término municipal, no hubieran sido expresamente atribuidas a otros Organismos.

4.ª La asociación con otros Municipios y con representaciones técnicas de carácter general para realizaciones urbanísticas de orden comarcal.

* * *

Transcribimos también a continuación algunas partes de la Comunicación presentada sobre el punto número 2 del temario del Congreso, omitiendo, en aras de la brevedad, aquellas en que se ofrecía el cuadro de lo que constituye la Hacienda de los Municipios españoles, pues si su exposición ante el Congreso tenía un interés acusado, su repetición aquí sería ociosa, por ser bien conocido.

El problema de la dotación suficiente de las Haciendas de las Corporaciones locales constituye, mundialmente sin duda, uno de los nudos gordianos que tratan de deshacer constantemente los tratadistas y los legisladores.

Las Naciones, pobres o ricas, los Estados, tienen en la concreción de sus órganos de gobierno, legislativos o ejecutivos, una libertad de decisión amplísima, fundada en los atributos de la Soberanía, en virtud de la cual en cada Ejercicio económico, al aprobarse los Presupuestos generales, éstos se adecuan por la Ley correspondiente, con una flexibilidad máxima, a las necesidades de cada momento.

Los Municipios, por el contrario, no tienen un campo de acción tan flexible. Por muy amplia que sea la autonomía reconocida a los mismos por el Estado, la concreción legal les impone unos moldes, más o menos rígidos, pero dentro de los que han de moverse obligadamente sin que, generalmente, cambien en muchos años, durante los que aquellas leyes no se modifican, y sin que el derecho de autonomía suela permitir otra cosa que, desde ciertos límites mínimos, llegar a unos máximos.

Es verdad que esto podrá estar paliado por el acierto que haya presidido la redacción de la correspondiente Ley orgánica de las Entidades locales, pero siempre tendrá el valladar de unas fuertes

limitaciones, más o menos franqueables por la solución, que en muchos países se viene abriendo paso, de las Cartas económicas.

A mayor abundamiento, aunque la responsabilidad de los hombres públicos, de los legisladores, se vincule a todas las áreas y todos los aspectos de la vida nacional, la Administración central ve con recelo todo aumento de la presión tributaria de las Administraciones locales, porque el sujeto de ella es, al fin, el mismo que soporta la del Estado, y éste teme que lo agoten.

Estas realidades mantienen generalmente a las Haciendas locales, en un tradicional estado de insuficiencia que, aparte su inconveniencia, llega al absurdo de que, paralelamente, se impongan a los Municipios programas que la realidad demuestra no pueden cumplir casi nunca. Esto se encuentra agravado por el fenómeno inescapable de la rectificación de los límites de la autonomía municipal, especialmente en relación con los Municipios minúsculos, en que la norma y la fiscalización estatal se ven forzadamente aumentadas por los imperativos de las complejas técnicas modernas y de las exigencias multiplicadas de las colectividades humanas, difícilmente superables por aquellas Entidades, débiles económicamente, sin medios personales suficientes de iniciativa y de realización.

Es preciso, para llevar a la Administración local al grado de eficiencia que los Estados requieren como un factor esencialísimo de la prosperidad general, resolver también el problema de la proporción entre los fines impuestos, requeridos por las Entidades locales, y el de sus medios económicos, para que sea una realidad venturosa la dotación, a las comunidades vecinales, de todos los servicios y de todas las condiciones mínimas de vida colectiva requeridas por las mismas, como células del organismo total, nunca próspero efectivamente si tiene unos Municipios míseros e inoperantes, irrealizadas obras e inexistentes servicios que el Estado no ha acometer por sí mismo y que llevados a cabo incrementarían la común riqueza y el bienestar general.

Hay tres aspectos que debidamente considerados, coadyuvarían al saneamiento de las Haciendas de los Municipios, aunque no supongan dotación directa.

Son éstos :

1.º El inveterado vicio de las Administraciones estatales, de imponer a los Municipios, incluso por disposiciones de rango secundario, cargas por servicios que no son propiamente de la competencia local y que dificultan la realización efectiva de ésta, aparte de que confunden crecientemente las Haciendas general y locales.

2.º La abusiva práctica de las Corporaciones locales en algunos países de conceder, liberal y frecuentemente, subvenciones a Entidades y particulares, sin que en realidad comporten beneficio alguno apreciable para el Municipio y sus fines públicos.

3.º La poca consistencia y autoridad de los servicios recaudatorios de las Corporaciones locales, especialmente los de pequeños Municipios, que en muchos casos hace irreal el resultado previsto de ingresos presupuestos.

Por cuanto llevamos dicho, con las salvedades que se indican y con el mero alcance de normas genéricas, que no tratan de someter a un solo sistema lo que arrancando de las propias Administraciones estatales es vario y prolífico, formulamos las siguientes Conclusiones, que consideramos viables :

1.ª Los Municipios deben poseer Haciendas propias con gestión autónoma para el ejercicio de las funciones que consttuyan su competencia. Dichas Haciendas estarán constituídas por los productos del Patrimonio ; los de la riqueza territorial ; el rendimiento de los servicios que les incumben ; los derechos y tasas por aprovechamientos especiales y por prestaciones de servicios ; las contribuciones especiales por aumentos de valor que afecten a obras o instalaciones o beneficien a personas o clases determinadas ; por arbitrios sobre signos de riqueza o sobre consumo en el término municipal, así como por incremento de valor en los terrenos.

2.ª Teniendo en cuenta la diferencia existente entre los grandes Municipios, que disponen siempre de fuentes de imposición, y los pequeños, para los que las autorizaciones legales de impuestos y arbitrios pueden resultar prácticamente inoperantes, el Estado deberá conceder subvenciones para fines concretos, relacionados con la implantación de servicios mínimos.

3.ª La existencia de circunscripciones intermedias entre el Estado y los Municipios las constituye en organismos adecuados para cooperar a los servicios municipales y para proveer a las necesidades suscitadas por la carencia de elementos técnicos y financieros en los Municipios minúsculos.

4.ª La fórmula de Mancomunidad o Agrupación de Municipios permite asimismo suplir, mediante el refuerzo de la asociación, la insuficiencia de medios económicos de cada una de las Entidades aisladas, así como explotar servicios de interés común, especialmente en materia de abastecimiento de aguas y de transporte.

5.ª Fomento de los Patrimonios municipales mediante prescripciones de carácter general que salvaguarden los existentes y hagan posible su incremento.

6.ª Regulación del Crédito local a fin de asegurar a los Municipios la existencia de numerario para la realización de obras y creación o mejoramiento de servicios, con determinadas cautelas que garanticen la correcta intervención de los préstamos y preferencias para las inversiones reproductivas.

7.ª Prescripción de ágiles medios jurídicos por los que los Municipios puedan :

a) Crear servicios con la mera aportación de la Concesión administrativa, cuya duración deberá ser no tan corta que anule o dis-

minuya el interés de los particulares por establecer con su dinero servicios con los que han de resarcirse, ni tan amplia que no vea el fruto del procedimiento siquiera la generación que empieza a vivir al hacerse la Concesión (treinta a cincuenta años), comprobando cómo se incrementa el Patrimonio comunal.

b) Organizar, en régimen de gestión autónoma, los servicios técnicos, de suerte que atiendan con el menor gasto a los intereses de los usuarios y con posibilidad también de que constituyan fuente de ingreso para la Hacienda local.

8.ª Articulación racional de todas las aportaciones y subvenciones que para los servicios propios de las Corporaciones locales figuran en los Presupuestos estatales, para distribuirlos según un Plan, con normas orgánicas y preferencias determinadas y reajuste de tauxilios según la situación de cada país y el principio de solidaridad de la Administración pública.

9.ª Establecimiento general de unas bases mínimas del Servicio recaudatorio de las Corporaciones locales para que los Presupuestos de cada Ejercicio económico, suficientes o insuficientes, se desarrollen por lo menos con estricta fidelidad a las previsiones hechas, sin deficiencias ni apatías en la gestión recaudatoria.

10. Limitaciones a la imposición de cargas a los Municipios por servicios que no son de su competencia.

11. Limitaciones legales de las facultades de los Municipios para conceder subvenciones, a fin de evitar las de mera liberalidad, y debiéndose ajustar aquéllas a criterios d emáxima austeridad y destinarse precisamente a servicios de la competencia municipal o que coadyuven a ella o la suplan.

Presencia de España en América y en el Congreso

Con ocasión de la asistencia al Congreso de Montevideo, España ha sido objeto de grandes y constantes atenciones por parte de elementos diplomáticos y técnicos de los países americanos asistentes al mismo.

Los nutridos aplausos que se tributaron a la Delegación española en la Sesión de clausura al pronunciar unas acertadas y breves palabras el Presidente de aquélla, señor García Hernández, demostraron el cálido afecto con que se la recibió y se la trató en todo momento.

Merece consignarse que en las Comunicaciones presentadas por el Delegado del Brasil, don Yves Orlando Tito de Oliveira, sobre «Enseñanza del Derecho municipal en América» y «Contribución para un Programa americano de enseñanza en las cátedras de Derecho municipal», se señalaba como ejemplar la obra del Instituto

de Estudios de Administración local, proponiéndola como modelo en la formación del funconariado y dedicando a su estudio gran parte de la Comunicación, como indicamos anteriormente.

Fuera del temario del Congreso, ya hemos indicado también que se presentó una moción por el Dr. Carlos M. Morán, Secretario General de la Organización Interamericana, sobre «El establecimiento de Bancos autónomos de fomento municipal» encargados de crear, mantener y utilizar el crédito de los Municipios a través de préstamos garantizados con el producto de obras y servicios de carácter general, exentos de toda influencia y todas las alternativas de los cambios políticos, instituciones sobre las que ya España marcó la pauta hace más de un cuarto de siglo con la creación del Banco de Crédito local de España.

El Ministro de España en Uruguay, Excmo. Sr. D. Carlos Cañal, Marqués de Saavedra; los Centros españoles de Montevideo, especialmente la Institución Cultural Española y el Centro Gallego, agasajaron constantemente a los Delegados, haciéndoles objeto de atenciones extremas en la representación que ostentaban.

Por su parte, los Delegados españoles realizaron visitas de la máxima cordialidad y cortesía al Intendente Municipal de Montevideo, don Germán Barbato, y a otras representaciones oficiales.

En la mañana del día 23 de febrero, la Delegación española ofrendó, en acto sencillo, una corona de flores ante el monumento de Artigas, como homenaje a la gran figura nacional del Uruguay.

Ha sido ésta la primera Delegación española que desde el año 1936 ha visitado oficialmente el Uruguay incorporándose a tareas técnicas, siendo de destacar que gran parte de las Comunicaciones presentadas por los países hispanoamericanos comprueban el hecho de que la legislación municipal de los mismos está basada en el gran precedente español del Estatuto municipal de 1924, viviendo aún reguladas sus Corporaciones locales por muchas de aquellas normas.