

II.—SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

El Consejo de los Municipios de Europa

ALGO DE HISTORIA

Cabe afirmar que la primera piedra para la fundación del Consejo de los Municipios de Europa fué colocada en 1 de octubre de 1950. Alida de Jager —dama holandesa, viuda del que fué secretario honorario de la Asociación internacional de Trabajadores de Transportes, Edo Fimmen, decidido europeísta— se creyó en el deber de proseguir, en la esfera municipal, la obra de espíritu europeísta de su difunto esposo. Invitados por ella, se reunieron en Seelisberg (pequeña localidad suiza en las márgenes del lago de los Cuatro Cantones) el profesor E. Milhaud, francés, catedrático en Ginebra; el entonces alcalde de Bielefeld, A. Ladebeck, actual diputado en el Parlamento federal suizo; J. Bareth, del movimiento francés *La Fédération*; F. Patzen, presidente de los Municipios urbanos suizos, y el profesor suizo A. Gasser, de Basilea.

De esa pequeña reunión, en 1.º de octubre de 1950, salió un llamamiento que encontró eco insospechado, sobre todo en Francia, en donde la presidencia de la Asociación Nacional de Alcaldes apoyó sin reservas el movimiento.

Un pequeño Comité, que se integró con F. Cottier, presidente de la Unión de Ciudades suizas; C. Burkey, profesor de la Universidad de Ginebra, y los citados A. Gasser, E. Milhaud y señora Jager, convocó en Ginebra una Asamblea para la constitución del Consejo de los Municipios de Europa. La Asamblea se celebró durante los días 28 a 30 de enero de 1951. Participaron once representantes de la Alemania occidental; cinco, de Bélgica; dos, de Dinamarca; dieciséis, de Francia; uno, de Holanda; nueve, de Italia; cuatro, de Luxemburgo; cuatro, del Sarre, y cuatro de Suiza. Gran parte de esos representantes eran alcaldes. En la Asamblea se aprobaron los estatutos del Consejo de los Municipios de

Europa y se invitó a los concurrentes a hacer propaganda inmediata y eficaz de la naciente organización.

En 14 de abril de 1951 se celebró en Ginebra una segunda reunión, y en 8 de diciembre del mismo año, la tercera, también en Ginebra. En esta tercera reunión se fundó la Casa de los Municipios de Europa, que habrá de servir, además, como Centro europeo de altos estudios municipales.

En Bad-Dürkheim (Alemania), durante los días 14 a 16 de marzo de 1952, tuvo lugar una reunión de estudio, a la que asistieron delegados de Municipios franceses, suizos, alemanes, austríacos, luxemburgueses, belgas, sarrenses y holandeses. También en Bad-Dürkheim se reunieron —3 a 6 de julio— los urbanistas europeos. Los días 9 y 10 de julio celebró su cuarta sesión, en la Casa de los Municipios de Europa, la Junta directiva, que aprobó los nombramientos para el desempeño de los cargos del Consejo, y la Carta europea de las libertades locales.

En Palermo —30 de enero a 1 de febrero de 1953— se celebraron reuniones conjuntas del Comité ejecutivo y de la Junta directiva, reuniones en las que se ratificó la aprobación de la Carta europea de las libertades locales, el proyecto de crédito intermunicipal europeo, y se examinaron los problemas de la Constitución federal europea. Otras reuniones del Comité ejecutivo, del *Bureau* y de las Comisiones se desarrollaron en Ginebra desde febrero a septiembre de 1953.

El mes de octubre de 1953 representa una fecha decisiva en la marcha del Consejo. Los días 16, 17 y 18 se reunieron solemnemente, en Versalles, los primeros «Estados Generales» de los Municipios de Europa (1), junto con la Asamblea general, para proclamar la Carta europea de las libertades municipales.

Un año después —19, 20 y 21 de octubre de 1954— se reunieron en Venecia los segundos «Estados generales» para tratar de unos cuantos temas básicos: crédito municipal europeo, equilibrio rural urbano, «jumelages» y relaciones intermunicipales, Municipios e instituciones europeas.

Se puede asegurar que, hoy día, el Consejo de los Municipios de Europa ha adquirido resonante expansión.

(1) La denominación de «Estados generales» encierra un sentido de nostalgia histórica asociada al lugar en que se celebró esa primera reunión plenaria: Versalles.

FINES Y ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO

Con arreglo a los Estatutos aprobados en la Asamblea constitutiva de Ginebra, de enero de 1951, el Consejo de los Municipios de Europa se define como representación libremente constituída por los Municipios y Entidades locales, con los siguientes fines: obtener y defender la autonomía local; facilitar la gestión de los Municipios, asegurar su libertad y contribuir a su prosperidad, especialmente mediante el desarrollo de relaciones y organismos intermunicipales; desarrollar el espíritu europeo en los Municipios y Entidades locales, para promover una Federación de los Estados europeos, basada en la autonomía de dichas Entidades; asegurar la participación y representación de los Municipios y colectividades locales en los organismos europeos e internacionales, e integrar las futuras instituciones europeas con la Asamblea representativa de los Municipios y colectividades locales.

Los órganos del Consejo de los Municipios de Europa son:

- La Asamblea general;
- Un Comité ejecutivo, elegido por la Asamblea general, y
- Un «Bureau» elegido por el Comité ejecutivo.

Por su parte, el Comité ejecutivo crea las Comisiones de estudio y los organismos que considere necesarios. En principio, se crearon cuatro Secciones: autonomía administrativa y financiera, equilibrio urbano y rural; seguridad social, asistencia y mutualidad, y acción europea. Posteriormente se han ido creando diversas comisiones de estudio: para protección civil en caso de guerra; para una eventual descentralización industrial encaminada a favorecer el equilibrio entre la ciudad y el campo; para la organización administrativa municipal, mediante la constitución de núcleos comunales autárquicos; para la organización de un eventual Instituto de crédito municipal, sobre bases europeas; para el proyecto y organización de una Confederación agrícola europea; para el turismo; para la revisión de los Estatutos; para el enlace con la Unión Internacional de Villas. Se ha creado asimismo un Centro de estudios municipales y de urbanística territorial.

Aparte esas Comisiones para el estudio de materias determinadas, se han creado Secciones nacionales del Consejo en Francia, Italia, Suiza, Holanda, Alemania y Bélgica. En la Gran Bretaña se ha designado un delegado.

AMBITO Y ACTIVIDADES

El número de Municipios adheridos al Consejo directamente, o indirectamente, a través de Asociaciones municipalistas, excedía ya de cuarenta y cinco mil al celebrarse los segundos «Estados generales». Entre las Asociaciones más importantes que prestaron su adhesión figuran: la *Oesterreichischer Gemeindebung* (Unión de Municipios austríacos), con cuatro mil Municipios; la *Deutsche Geimeindetag* (Unión de Municipios alemanes), con veinticuatro mil Municipios; la *Deutsche Städtebund* (Asociación de ciudades alemanas), con trescientas setenta ciudades; la *Verband Saarländischer Geimeinden*, del Sarre; la Conferencia permanente de ciudades y Municipios de Yugoslavia, etc., etc.

El Consejo tiende, por todos los medios, a estimular la relación y el intercambio directos entre los Municipios. Ha patrocinado exposiciones intermunicipales, artísticas, industriales, de artesanía y de urbanismo. Promueve también «hermandades» (2) entre Municipios de diversos países. En la Casa de los Municipios de Europa ha instalado una sala de lectura, nutrida principalmente con las revistas municipales y municipalistas editadas en distintos idiomas. Publica asimismo un *Bulletin du Conseil des Communes d'Europe*, de periodicidad mensual y con carácter predominantemente informativo.

En el desarrollo de actividades, uno de los puntos más delicados ha sido el de las posibles interferencias con otras organizaciones municipalistas internacionales. Ello dió lugar a algún roce, al nombramiento de una Comisión especial de enlace con la Unión Internacional de Villas y a repetidas reuniones de representantes de ambas organizaciones, llegándose, por fin, al llamado Convenio de Basilea, de 4 de septiembre de 1953, en el que se enuncia la absoluta independencia de L'U. I. V. y del C. C. E. en sus respectivas esferas de acción, la promesa de no hacerse la competencia en la afiliación de miembros, el compromiso de intercambiar documen-

(2) La palabra francesa *jumelage* podría traducirse por «emparejamiento», pero la posibilidad de que un *jumelage* comprenda más de dos Municipios haría inexacta la traducción. Creemos preferible el vocablo «hermandad» (los italianos han traducido *affratellamento* y *fratellanza*).

tación y publicaciones y el mantenimiento de la Comisión mixta de enlace.

Entre los acuerdos adoptados en el seno del Consejo, descuelgan como más trascendentales :

a) La Carta europea de las libertades locales, cuyo texto íntegro transcribimos oportunamente en el número 69 de esta Revista, página 468, y

b) La creación de una Comunidad europea de crédito municipal, acuerdo del que también dimos cuenta en el número 81 de esta Revista, página 503, junto con los otros acuerdos adoptados en la segunda Asamblea general del Consejo.

CONCLUSIÓN

El Consejo de los Municipios de Europa ha nacido al calor de una noble iniciativa personal, germinada con rapidez en ambiente propicio a los ideales europeístas. Se halla en la misma línea de otros movimientos contemporáneos inspirados en la idea de una Europa unida. La fórmula de esos movimientos parece orientarse hacia organizaciones corporativas encaminadas a difuminar el valor del Estado como sujeto monopolizador de las relaciones internacionales y a crear otros núcleos —interestatales— que aglutinen o polaricen tales relaciones internacionales.

¿Nos hallamos en un momento en que empieza a ser superado efectivamente el concepto clásico de Estado nacional, y asistimos al nacimiento de formas más amplias de comunidad social? ¿Se trata, por el contrario, de ansias imaginativas de la vieja Europa occidental, amenazada, que pugna por revitalizar su senilidad, buscando a toda costa en instituciones inéditas «fuentes de juventud»?

Lo cierto es que el vigor de los Estados nacionales y de los factores tradicionales que vinculan a sus pueblos es muy superior —al menos, por ahora— a cualesquiera otros lazos existentes o propuestos.

El Consejo de los Municipios de Europa, de significado eminentemente político (a diferencia de otras organizaciones municipalistas anteriores), ha suscitado adhesiones entusiastas, pero cuando sus acuerdos —a veces, los de mero procedimiento— han podido rozar sentimientos de nacionalidad o susceptibilidades de soberanía estatal, esos sentimientos y susceptibilidades han aflorado con ener-

gía, incluso con aspereza. Bien significativas son, por ejemplo, algunas críticas a la propuesta informativa de una Delegación francesa que se permitió sugerir como lenguas oficiales el inglés y el francés: un comentarista italiano, al combatir duramente la sugerencia, ha tachado públicamente a Francia de «adulación» a Inglaterra y Estados Unidos, países que no forman parte de la Comunidad europea.

En todo caso, hay que confiar en que el Consejo de Municipios de Europa contribuya a fortalecer los anhelos de solidaridad entre los pueblos del Occidente europeo.

A. C. C.

El problema de la vivienda, de interés social en América latina

(Resumen del Informe de la Comisión *ad hoc* para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica.)

La Comisión para el estudio del problema de la vivienda económica ha considerado detalladamente las diferentes características del problema de la vivienda latinoamericano. Es la primera vez que se aborda el problema en escala continental. Las cifras que se desprenden del análisis acusan fríamente la gravedad de la crisis de la habitación: el problema de la habitación afecta en la actualidad, en diverso grado, a un total de 25 millones de familias latinoamericanas, o, lo que es lo mismo, a un número igual de viviendas. Esta cifra incluye las habitaciones que requieren reparaciones menores, las viviendas que necesitan reparaciones sustanciales, y también las que, por razones de absoluto deterioro, sea necesario demoler y reconstruir.

Cuando se estudia el problema en sus aspectos metropolitano (ciudades de más de 100.000 habitantes), urbano (ciudades menores de 100.000 habitantes) y rural, se encuentra una situación por demás desconsoladora. El problema afecta a más del 80 por 100 de las viviendas metropolitanas (5.000.000), al 75 por 100 de las viviendas urbanas (4.800.000) y al 80 por 100 de las habitaciones rurales. La tremenda magnitud de estas cifras se hace aún más palpable si se presenta en la forma de un programa de construcción que satisfaga el déficit presente y que provea al mismo tiempo habitaciones para las nuevas familias que se forman por el incremento vegetativo de la población. Así, supuesta una tasa constante de crecimiento vegetativo, sería necesario invertir durante treinta años la suma de 1.355 millones de dólares. Esta cantidad representa la construcción anual de 1.200.000

unidades y la reparación de otras 186.000. Las habitaciones construídas entre 1946 y 1951 llegaron a un promedio anual de 166.000 unidades, que representa solamente un séptimo de la necesidad total anual de viviendas y apenas un tercio de las que es necesario construir para absorber el incremento demográfico de la América latina.

El plan de treinta años descrito más arriba exigiría esfuerzos considerables de parte de los Gobiernos, però en lo que respecta a la capacidad de pago familiar, la situación es aún más crítica. Considerando los costes por vivienda en 1.845 dólares para las metropolitanas, y en 1.764 y 400 las urbanas y rurales (estas últimas con mano de obra gratuita) se llega a la conclusión de que con régimen de libre mercado y sin ayuda estatal se necesitaría una renta mensual libre de 24,40 y 23,30 dólares para los dos tipos superiores de viviendas, que, con los gastos de conservación, impuestos, etc., se pondrían en un mínimo de 27,90 y 26,80 dólares mensuales. La consecuencia es que la mayoría de las familias no pueden pagar la renta adecuada a una vivienda mínima construída en plan de mercado libre. En régimen de préstamos estatales, el 5,5 por 100 y plazo de amortización de treinta años, las rentas anteriores se reducirían a 14,00 y 13,50 dólares mensuales. De todos modos, como la capacidad de pago de la mayoría de las familias suramericanas es de 11,15 dólares de media, los programas de viviendas tendrían que hacerse con préstamos a unos treinta y cinco años y con interés comprendido entre el 3,5 y 4 por 100.

El coste de una vivienda salubre supera las posibilidades de pago de la familia media. A menos que se reduzca sustancialmente el coste de construcción y las cuotas mensuales de pago o alquiler, es imposible pensar en proporcionar alojamiento a aquellos que más lo necesitan.

Con el objetivo de ayudar a los Gobiernos miembros en el alcance de esta noble finalidad, la Comisión estudió detenidamente la producción y el financiamiento de la vivienda de interés social.

El más breve estudio de la producción de viviendas en la América latina mostrará de inmediato dos puntos sobresalientes:

a) La productividad o el rendimiento de la industria de la construcción —considerada como la relación entre los elementos que entran en el proceso constructivo y los productos que de él resultan— podría ser incrementada de modo considerable. La industria de la construcción, en su estado actual, no resiste comparación con otros

procesos industriales ; pone de manifiesto desperdicio y, en general, se encuentra asolada por métodos primitivos y defectuosos.

b) Los costos de construcción resultan excesivos, sobre todo si se considera la calidad de las viviendas producidas.

Resulta evidente que, por el momento, es imposible una revisión y transformación radical de la industria de la construcción. No obstante, de acuerdo con los puntos a) y b) arriba anotados, se puede precisar dos líneas generales de acción tendentes a convertir en más racional y más efectiva la industria de la construcción de viviendas. Estas dos medidas se pueden sintetizar del modo siguiente :

1.ª Aumentar el rendimiento de la industria. La producción más racional de materiales de construcción, su ligereza y manubridad, su grado de terminación, el uso de los adelantos técnicos disponibles, son algunas de las medidas que ayudarían a cumplir con el enunciado anterior.

2.ª Disminuir los costos de construcción. A lo expresado en el punto 1, habría que añadir el uso conveniente de la mano de obra, la racionalización del proceso constructivo y, muy de recalcar, el mejoramiento del diseño mismo de las viviendas y su adecuación a las necesidades familiares.

La Comisión *ad hoc* para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica estudió exhaustivamente estas características y llegó, después de un cuidadoso análisis, a formular las siguientes recomendaciones generales :

I. Establecer organismos oficiales de planificación con amplias facultades para reglamentar y exigir el cumplimiento de las mejores normas de urbanización, renovación de áreas decadentes, construcción de viviendas y coordinación de los proyectos de vivienda con los programas de planificación.

II. Establecer normas y criterios de salubridad sobre la ocupación de las viviendas, con provisión especial de standards para una división adecuada de sexos y edades.

III. Desarrollar diseños que contemplen una mejor distribución del espacio interior de las viviendas, con miras a su uso económico y máximo rendimiento.

IV. Evitar desperdicios y costo excesivo de construcción mediante el uso racional de los componentes estructurales o divisorios, según su función más apropiada.

V. Procurar economías en los costos de las viviendas producidas

mediante planeación efectiva de los servicios e instalaciones de la misma. Se reconoce que factores tales como su ubicación dentro de la vivienda y su distancia a las redes públicas, combinaciones de baños y cocinas, etc., son factores que influyen de modo importante en el costo total de la vivienda.

VI. Fomentar el desarrollo de las industrias de producción de materiales de construcción.

VII. Propugnar la normalización de calidad y dimensiones de las partes y materiales que intervienen en la construcción de viviendas.

VIII. Utilizar los procedimientos de prefabricación de elementos sanitarios, divisorios, estructurales, puertas y ventanas, etc., realizados fuera del sitio mismo de la construcción, para provecho de la economía que resulta de la especialización, industrialización y normalización de los productos de plantas especiales.

IX. Procurar que las viviendas construídas se realicen en grupos tales como para permitir una escala de operaciones que sea económica.

X. Tomar las medidas tendentes a la integración de la industria de la construcción desde su etapa inicial hasta el final.

XI. Las medidas tendentes a aumentar la productividad de la mano de obra en la industria de la construcción deben tener muy en cuenta las condiciones de salubridad y bienestar obrero. Asimismo, concurriría a este mismo fin el propiciar un clima de cooperación entre empleados y empleadores.

XII. Insistir en la necesidad de formar técnicos especialistas en vivienda y dar particular importancia a la formación de obreros especializados. Fomentar especialmente en las áreas rurales los sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua.

XIII. Construir unidades vecinales o barrios de vivienda por las facilidades que éstos ofrecen al desempeño de la vida humana y a la economía general de la construcción, terreno y gastos de urbanización.

XIV. Propugnar que tales unidades vecinales permitan, mediante una suficiente variedad de viviendas, la integración de diversos grupos sociales, para obtener así las ventajas de orden social y económico que den por resultado la formación de comunidades más armónicas.

XV. Establecer normas que regulen estos conjuntos y que con-

templen las mejores consideraciones de salud, tanto individual como social, sin perjuicio de un verdadero planeamiento económico.

XVI. Promover, a la brevedad posible, el estudio e investigación de los aspectos anteriormente desarrollados, procurando dar énfasis especial a la normalización de materiales y elementos constructivos, y a la formulación de normas sobre ocupación y diseño de vivienda y unidades vecinales.

XVII. Propiciar que se tomen las medidas necesarias para evitar el deterioro de las áreas urbanas y la formación de zonas de tugurios.

XVIII. Tomar las medidas necesarias para difundir ampliamente los resultados de tales investigaciones y procurar su pronta ejecución.

XIX. Propugnar la adopción de una terminología continental en materia de vivienda y planeamiento y el uso de métodos comunes para evaluar el problema habitación, todo de acuerdo con los principios sentados en este informe.

J. C.

II Jornadas francoespañolas de Derecho Comparado

Del 25 al 29 de abril tuvieron lugar en Barcelona las II Jornadas francoespañolas de Derecho Comparado, organizadas conjuntamente por el Instituto de Derecho Comparado del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Instituto de Derecho Comparado de los Países Latinos de la Universidad de Toulouse. Entre los participantes figuraron los Decanos o profesores franceses Maury, Herzog, Hébraud, Raynaud, Boyer, Bertrand, Gabolde, Jauffret, Marty y Couzinet; y los profesores y juristas españoles Pí Suñer, Fénech, Fernández Villavicencio, Guasp, Legaz, Fraga, Boix, Solá Cañizares, Cabrera, Hernández Canut, Díaz Palos, Falcón, Marqués, Jordana de Pozas y otros varios. Las sesiones se desarrollaron en los locales del Instituto de Derecho Comparado.

El programa comprendía cuatro temas: «El régimen jurídico de la mujer casada», de que fueron ponentes los Profs. F. Villavicencio y P. Hébraud; «Problemas de la gerencia de las sociedades de responsabilidad limitada», a cargo del Prof. Boix y del Decano Gabolde; «Interpretación del negocio jurídico en casación», cuyas ponencias correspondieron a los Profs. Fénech y Marty, y, finalmente, «El control de la actividad administrativa de las autoridades locales», asumido por el Prof. Couzinet y el Decano Pí Suñer.

La sesión de trabajo dedicada a este último tema, que es el más interesante para los lectores de nuestra REVISTA, comenzó por una concienzuda y documentada ponencia del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Toulouse, M. Pierre Couzinet, en la que, después de algunos antecedentes históricos y terminológicos, expuso la legislación y la jurisprudencia francesas sobre el control de la actividad administrativa de las autoridades locales, ejercido por las autoridades centrales sobre los actos y las personas

de la Administración local, y el que, con carácter jurisdiccional, ejerce el Consejo de Estado. El primero acusa una clara tendencia descentralizadora en sus formas de veto, autorización previa, anulación por ilegalidad o inoportunidad, nombramiento, remoción o disolución. En cambio, el control jurisdiccional del Consejo de Estado ha ido ganando en extensión, tanto respecto de las Administraciones sujetas a él como de los actos objeto del mismo, hasta lograr la sujeción a dicho control de los actos de todas las Administraciones locales y de aquellas que ejercen la tutela administrativa respecto de ellas, particularmente en el orden financiero y en los servicios de carácter económico. Es conocida la hostilidad del Consejo a la municipalización y a las actividades en concurrencia con los particulares y su doctrina de considerar la libertad de comercio y la libre competencia como uno de los principios generales del Derecho. Por su parte, el Decano Pí Suñer trazó un cuadro agudo y certero de la evolución del régimen local español, subrayando las tendencias no ya descentralizadoras, sino autonómicas, a partir de los Estatutos de 1924-25 y explicando la novísima legislación. Siguió un animado debate, en el que intervinieron, entre otros, MM. Bertrand, Marty y Gabolde, y los Profs. Jordana de Pozas y Legaz. El señor Marqués llamó la atención sobre la serie de preceptos que significan limitaciones considerables al principio de autonomía en la nueva legislación de Régimen local. Una proposición del profesor Pí Suñer tendente a recomendar, salvo casos excepcionales, la supresión del control administrativo y el robustecimiento del jurisdiccional en lo referente a los acuerdos de las autoridades locales no obtuvo el asentimiento de los participantes franceses.

Los participantes escucharon varios discursos y conferencias, entre ellos los de los Profs. Fraga y Guasp, y asistieron a diversas recepciones y actos en su honor.

Además de las entidades organizadoras, estuvieron representadas otras de gran prestigio, como la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas, el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París, la Sociedad francesa de Legislación Comparada, la Asociación argentina de Derecho Comparado, la Universidad de Aix-en-Provence y la Comisión Nacional Española de la Unesco.

L. J. P.