

III.—SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

El XII Congreso de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Es sobradamente conocida por todos la labor realizada por la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux) y su contribución al progreso de las relaciones intermunicipales. Las conclusiones adoptadas por esta institución en sus últimos Congresos (1949, Ginebra; 1951, Brighton; 1953, Viena; 1955, Roma) han constituido decisivas e importantes aportaciones al Derecho local. Por ello, consideramos de utilidad para los que se ocupan de estos problemas hacer una reseña de las tareas desarrolladas por la U. I. V. en su último Congreso, celebrado en La Haya, del 12 al 18 de junio del pasado año 1957 (1).

Concretamos este comentario exclusivamente a los temas que figuraban en el programa de la convocatoria, a saber: 1.º Los problemas de la expansión de las ciudades; 2.º La congestión de la circulación en el centro de éstas, y 3.º El desenvolvimiento de la vida municipal en las regiones rurales. Otras cuestiones se plantearon íntimamente relacionadas con las señaladas, sobre todo la referente a la autonomía municipal, cuya doctrina fué magistralmente expuesta por el presidente de la U. I. V., Profesor Oud, quien, recogiendo la tendencia expuesta en Congresos anteriores, especialmente el de Roma de 1955, centró el problema en el aspecto

(1) La REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL publicó una breve referencia de este importante acto en el número 94, pág. 580.

financiero, en el sentido de que el Municipio, para ser verdaderamente autónomo debe asumir por entero la responsabilidad de su gestión, y esto sólo sucede cuando cuenta con medios económicos propios. De todas formas, como el Municipio se articula dentro del Estado, no debe perderse de vista la cuestión relativa a las relaciones de las entidades municipales con los gobiernos centrales, a fin de hallar una solución que permita a éstos, «siempre que sea posible, requerir la colaboración de las autoridades locales, sin renunciar, por ello, a sus propios objetivos» (2).

Expuestas estas consideraciones previas, pasamos a estudiar los temas que figuraban en el programa del Consejo.

2. LOS PROBLEMAS DE LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES

Fué ponente en este tema el doctor Bakker Schut, Director General del Servicio Municipal de la Reconstrucción y del Urbanismo de La Haya. El planteamiento del tema giraba alrededor del siguiente cuestionario: «¿Es más oportuno, en términos generales, dar preferencia a la expansión de la gran ciudad, o es preferible proceder a la creación de nuevas ciudades satélites? ¿O favorecer, en cambio, la dispersión territorial de los habitantes mediante la implantación de industrias en el campo?». El Congreso se pronunció en sentido favorable a la creación de *ciudades satélites*, para las que W. O. Hart, Secretario del Consejo del Condado de Londres, proponía la denominación de ciudades nuevas, sin perjuicio de mostrarse más bien partidario de la constitución de comunidades autónomas, dotadas de medios propios que permitiesen a sus habitantes trabajar y vivir dentro de su término.

Según Bakker Schut, la constitución de las ciudades satélites con sus correspondientes espacios verdes, debería coordinarse, en la me-

(2) Según el Profesor Oud, las entidades locales son las únicas indicadas para mantener estrecho contacto con los administrados, a los cuales ningún otro organismo puede conocer mejor y sentir sus aspiraciones y necesidades. Una integración más íntima de los poderes locales, permitiría ensanchar la colaboración que los ciudadanos podrían aportar a la Administración y tal aportación de esfuerzos individuales y de iniciativa personal, es de la más alta importancia para el resurgimiento de un verdadero espíritu de solidaridad social (*Compte rendu du Congrès de La Haye*, 12-18 junio, 1957).

didada que se estime aconsejable, con la suspensión del proceso de expansión de la zona central. Para las grandes agrupaciones urbanas sería deseable la creación de un distrito administrativo que comprendería, dentro de sus límites, la ciudad central, los suburbios y las ciudades satélites. Un Consejo de distrito, elegido directamente por todos los habitantes de la zona, estaría provisto de ciertos poderes en lo referente a planificación, y a las medidas que deban adoptarse respecto a establecimiento de industrias y de empresas de servicios públicos. Esta nueva administración de distrito tendría igualmente facultades especiales para resolver en materia de vivienda y empleo de solares dentro del territorio de las ciudades satélites.

La solución que en cada caso se adopte depende del grado de industrialización de la región afectada. Por eso, en ciertos países de Asia y Africa, de economía fundamentalmente agrícola, la falta de elementos técnicos y económicos limita poderosamente la expansión de sus ciudades. La diversidad de condiciones en que se desarrolla el urbanismo asiático y el europeo, resaltado con acierto por el doctor Wersluys, Director del Departamento del Centro de Investigación de la U. N. E. S. C. O. en Calcuta, obliga a seguir diferente tratamiento en aquellos países que no han alcanzado un adecuado desarrollo económico.

Consecuencia de esta orientación es el criterio mantenido por el Congreso de que la descentralización de la población marche paralelamente con la industrialización de los Municipios en las regiones rurales.

No todas las opiniones se mostraron unánimes en favor de las ciudades satélites. Como el mismo término indica, su organización y funcionamiento implica una situación de dependencia respecto a la ciudad matriz, que perjudica su autonomía. Singularmente desde el punto de vista financiero, esta opinión expuesta por el doctor Heusdens, coincide, en lo sustancial, con la de Hart que se pronunció, como antes se ha dicho, por la constitución de las ciudades nuevas.

Esta otra forma de entender el proceso de expansión urbana ha tenido realización en el Reino Unido, favorecido, principalmente, por una ley promulgada en 1946. En un estudio dedicado a esta materia, cita Mr. Hart la constitución de 15 ciudades nuevas. Ocho de ellas, construídas en los alrededores de Londres, han proporcionado

vivienda a 130.000 personas y empleo a 60.000. Esta es la clave del éxito: procurar al mismo tiempo albergue y empleo (3).

3. LA CONGESTIÓN DE LA CIRCULACIÓN EN EL CENTRO DE LAS CIUDADES

En este tema se registra una gran diversidad originada por las distintas condiciones en que se encuentran las grandes capitales y los pequeños centros urbanos. Por otra parte, mientras en unos Municipios el problema se presenta con caracteres de urgencia improrrogable, en otros no reviste este grado de gravedad. Sin embargo, existen una serie de puntos comunes, tales como la utilización, cada vez más generalizada, de calles con circulación en dirección única, la limitación de estacionamientos a lo largo de las aceras, la exclusión de ciertos vehículos en el centro de la ciudad, la construcción de desviaciones para la circulación en tránsito directo, la instalación de semáforos oportunamente sincronizados, el escalonamiento de las horas de oficina, etc.

En términos generales, se llegó a la conclusión de que los barrios céntricos de las ciudades no pueden ser reconstruidos, y, por otra parte, el ensanchamiento de las calles resulta demasiado costoso. La exclusión de los vehículos en las zonas céntricas es una medida impopular y contraria al interés público y, por tanto, no debe adoptarse, salvo que concurran determinadas circunstancias, como sucede en los barrios históricos de las viejas ciudades. Una solución aconsejable, practicada en los Estados Unidos, consiste en fomen-

(3) W. O. HARTH *La réalisation des nouvelles villes. Origine et développement de l'idée en Grande-Bretagne*, en «Cahiers de l'UIV», diciembre 1957, vol. IV, número 4, págs. 56 y ss. Es interesante la exposición que este autor hace sobre los diversos objetos perseguidos con la construcción de las ciudades nuevas. «En Aycliffe, Cubran y Corby las sociedades explotadoras suministran las viviendas y los centros comerciales que sean necesarios para los empleados de las industrias establecidas en dichas comunidades. En Peterlee se ha construido una ciudad nueva destinada a concentrar los mineros actualmente diseminados en pueblos destartalados. Del mismo modo en Glenrothes, la ciudad nueva se ha construido para favorecer el desplazamiento de los mineros de un yacimiento de carbón agotado hacia un nuevo filón hullero. La extensión de estas ciudades es muy variable. Mientras el máximo prescrito para algunas, por ejemplo Aycliffe, es de 10.000 habitantes, otras, como Harlow, pueden llegar a acoger hasta 80.000.

tar el uso de los transportes públicos hasta el sitio en que se pueda disponer del transporte propio. En todo caso, como ya señaló el doctor Koemer, Delegado de la Unión Internacional de Transportes Públicos, debe darse preferencia a los medios de transportes públicos sobre los de carácter particular.

El ponente designado para este tema, doctor Feuchtinger, resumió los distintos puntos de vista, admitiendo, en general, las soluciones apuntadas, si bien el aumento de volumen de la circulación precisa la reconstrucción de ciertas zonas, la creación de bulevares exteriores, la puesta en servicio en gran escala de transportes colectivos eficientes y rápidos, la prohibición de estacionamiento en las calles céntricas y la construcción de aparcamientos fuera de las vías públicas. En opinión de Feuchtinger, debe concederse más importancia a los problemas de seguridad de la circulación, a los factores humanos de la reglamentación del tráfico y a la seguridad de los peatones. En conclusión, el urbanismo debe ser revisado y los intereses de la vivienda, de la industria, de los espectáculos y de la circulación, deben coordinarse para hacer posible el tráfico en el centro de la ciudad.

Una solución ensayada en algunas ciudades, sería la relativa al establecimiento de garajes y establecimientos subterráneos, que reportarían una doble ventaja: permitir a los usuarios de vehículos llegar con éstos, sin graves dificultades, a los sitios próximos a sus destinos y liberar la vía pública de elementos que no circulan y dificultan el desarrollo normal del tráfico. El problema de los garajes y estacionamientos subterráneos y aéreos ha sido proyectado en París, teniendo en cuenta los progresos realizados en materia de iluminación, ventilación, seguridad e higiene, así como la distinta estructura del subsuelo. Como señala Bernard Lafay, los garajes subterráneos son técnicamente realizables en forma tal que su superestructura no desnaturalice los monumentos o edificios vecinos que tengan un interés arquitectónico o histórico (4).

(4) Bernard LAFAY: *Problèmes de Paris. Contribution aux travaux du Conseil Municipal*. París, 1954, págs. 208 y ss. Sobre este mismo tema puede consultarse el estudio de Edouard UTUDJIAN titulado *L'Urbanisme souterrain*. Presses Universitaires de France, 1952.

4. EL DESARROLLO DE LA VIDA MUNICIPAL EN LAS REGIONES RURALES

En esta cuestión las diferencias entre los distintos países son mucho más señaladas. En los Estados nórdicos, las pequeñas aglomeraciones urbanas cuentan con medios propios para el desarrollo de los más variados servicios: bibliotecas, campos de deportes, salas de recreo, etc. En cambio, los países medianamente desarrollados, principalmente en Africa y Asia, tropiezan con grandes dificultades.

En todo caso, es imprescindible dotar a las agrupaciones rurales de mínimas condiciones de vida. Esta necesidad, sobre la que insistieron numerosos delegados, fué puesta de manifiesto por M. Aarne Eskola, ponente del tema, al propugnar que los jóvenes, en el campo, ganen lo suficiente para impedir su emigración a la ciudad, proporcionándoles ocasión de instruirse y gozar de todo género de distracciones, de suerte que la gran ciudad no ejerza sobre ellos, como ahora sucede, una irresistible atracción.

5. LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Siguiendo el precedente del Congreso de Roma de 1955, se dedicó un día en La Haya a la «Jornada europea», referida, como su nombre indica, a los problemas específicos de Europa. Los temas versaron sobre las siguientes cuestiones: 1) Los Municipios de Europa; 2) Los poderes locales y la integración económico-europea; 3) Las migraciones de mano de obra, y 4) La construcción de viviendas en Europa. En la información presentada por el doctor Koref, Alcalde de Linz, se examinaban las diversas formas de cooperación actualmente en vigor, sin olvidar la reciente creación del Mercado común, institución interesante para las autoridades locales porque está intimamente ligada a los problemas de la mano de obra, de la vivienda y de la salud pública.

La Jornada europea fué clausurada por D. P. Spierenburg, miembro de la Alta Autoridad de la Comunidad del Carbón y del Acero, quien resaltó las enseñanzas que se derivan de este organismo en sus seis años de actuación y la forma cómo las autoridades locales pueden aprovecharse de este proceso que acabará extendiéndose a otros países.

* * *

El Congreso, en el cual España estuvo representada por los señores Marqués de Grijalba, Moreno Ruiz, Paz Maroto y Paz Casañé, demuestra, como dijo el señor Oud en el discurso de clausura, el alto valor que, una vez más, hay que conceder a los contactos personales establecidos más allá de las fronteras de los Estados. Merecen elogios, sin reservas, las excelentes previsiones adoptadas por el Secretariado de la U. I. V. que, entre otras innovaciones, dispuso que a cada delegación se agregase un Alcalde holandés en calidad de «mentor» para responder a las cuestiones planteadas sobre el gobierno local en los Países Bajos y para ayudar a los delegados cuando fuese necesario.

El éxito logrado por el XIII Congreso de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales en La Haya ha superado a las reuniones anteriores, y permite suponer fundadamente que la próxima sesión, que se celebrará en Berlín en 1959, sea decisiva en el campo de las relaciones intermunicipales.

JOSÉ LEAL FUERTES.

**Jefe del Negociado de Estudios
Municipales del Ayuntamiento
de Madrid**