

# VI CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO COMPARADO CELEBRADO EN HAMBURGO

(Agosto 1962)

## SECCIÓN IV, APARTADO A), DERECHO PÚBLICO. ORGANIZACIÓN DE LAS GRANDES AGLOMERACIONES URBANAS.

Me propongo presentar una visión somera de lo deliberado en la Sección IV, apartado A), *Derecho público*, sobre el tema 2. «Reglas de organización administrativa de las grandes aglomeraciones urbanas», en el Congreso referido en el epígrafe, pues si bien asistí también a las sesiones en que se trataron los otros dos temas de dicho apartado A), «Tendencias Constitucionales de los Estados en que recientemente se declaran independientes», y sobre «El Régimen de Asamblea», de la apreciación de conjunto, obtenida en la dialéctica académica, sólo diré, respecto a estos extremos que se vino en deducir consecuencias nada favorables en el espíritu, pese a la letra de las Constituciones, para las democracias orgánicas de los nuevos Estados africanos—en los que se desarrollaron ponencias por franceses y belgas—, advirtiéndonos un reforzamiento en ellos del Poder ejecutivo, hoy afianzado también, no ya en las llamadas democracias populares, sino en los Estados de regímenes parlamentarios, como en Inglaterra, en los que merced a la disciplina de los partidos al Jefe del Gabinete gobernante se hace difícil el éxito en los votos de censura.

Me ocuparé, por tanto, a continuación en el examen de vista y oído en el aludido Congreso del tema sobre «Organización de las aglomeraciones urbanas».

\* \* \*

Planteó el ponente general, Profesor Klinghoffen, de la Facultad de Derecho de la Universidad Hebrea de Jerusalén, en el tema 2.º, aludido, si la formación de las grandes urbes deben constituirse por anexión forzosa, por fusión voluntaria o por asociación de Municipios, conservando los Municipios su propia personalidad jurídica, mostrándose el representante de Francia, Profesor Hamon, de la Universidad de Dijon, por el régimen francés de Asociación de Municipios (*Syndicates des Communes*)—nada nuevo, pues ya los hemos estudiado en nuestra tesis doctoral sobre «Mancomunidades municipales» (1)—, si bien hoy pueda per-

(1) Madrid, Tipografía «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos», 1941, páginas 89-98.

seguir varios fines o prestar varios servicios, no uno sólo, después de la Ley de 20 de mayo de 1955 y de la Ordenanza de 5 de enero de 1959 (2). Según la ponencia del Profesor JOVICIC, del Instituto de Derecho Comparado de Belgrado, se debe dejar a las Municipalidades su agrupamiento total o parcial voluntariamente, y, consiguientemente, su reglamentación por medio de Estatutos (cartas municipales) que acuerden las propias villas.

Yo hice saber cómo en España los Ayuntamientos de Tetuán de las Victorias y Chamartín de la Rosa, los Carabancheles Alto y Bajo y Vallecas, Canillejas y Hortaleza y el Pardo, han sido anexionados (reiterando lo dicho en mi ponencia) obligatoriamente al Municipio de Madrid; cosa no fácil en Barcelona, pese a la nueva Ley municipal de 23 de mayo de 1960—cuya parte orgánica fué desarrollada en dicha ponencia—, con los Municipios limítrofes de esta capital como San Andrés del Besós, Hospitalet, Prat de Llobregat, Badalona, etc., aun ofreciéndose problemas singulares de coordinación de obras y servicios públicos que interesen a sus términos municipales, cuyos Ayuntamientos propugnan el mantenimiento de autonomías locales, dado el conocimiento de las propias necesidades y el espíritu arraigado y celoso de sus habitantes que trata de mantener; quedando en pie dificultades de coordinación y vivos los problemas de saneamiento y de tráfico que deben solucionarse y que, sin duda, no han sido resueltos en dicha Ley de 23 de mayo de 1960, que estableció un régimen especial orgánico para la Ciudad Condal, siendo paliados solamente en la Ley de Ordenación Urbana de Barcelona de 3 de diciembre de 1953, en el Reglamento para su ejecución de 22 de octubre de 1956 y en el Plan de Transportes de Barcelona, adoptando el de Madrid (Ley de 26 de diciembre de 1957), para dicha población.

No se llegó sobre el tema de este resumen, en la Sección IV del Congreso, a conclusiones definitivas, puesto que los problemas se plantean y resuelven discriminadamente en cada país.

Aquí me limitaré a exponer a continuación los puntos de vista normativos adoptados en algunos Estados europeos, según las disertaciones de los ponentes pertenecientes a los mismos (3).

A) *Bélgica*.—Los primeros proyectos de reforma de las grandes poblaciones belgas datan de hace más de un siglo, según la ponencia del Profesor Andrés MAST, de la Universidad de Gante.

(2) Para implantar un solo servicio después de la Ordenanza arriba citada, no es preciso la unanimidad de los Municipios asociados, como antaño, sino el acuerdo de dos tercios de los Municipios representando la mitad de la población, o la mitad de los Municipios representando los dos tercios de la población. Para la disolución de un Sindicato de Municipios, aun con la especialidad de un solo fin o servicio, sería preciso la unanimidad.

(3) Yo expuse en mi ponencia escrita (vid. VI Congreso Internacional de Derecho comparado, Barcelona, 1962, págs. 197 y sigs.) la nueva organización del Municipio de Barcelona a tenor de la Ley de 23 de marzo de 1960, remitiéndome ahora a lo que sobre el particular escribí en la «Revista de Estudios de Administración Local», julio-agosto 1960, núm. 112, págs. 481 y sigs.

La incorporación de los Municipios limítrofes (*banlieu*) de Bruselas fué proyectada en 1854, si bien fué rechazada por la Cámara.

Se planteó el problema nuevamente en 1920, mediante las proposiciones de la Ley de 24 de marzo y 15 de abril de 1920.

En 1937 un Comisario real para las grandes aglomeraciones propuso la creación de un distrito metropolitano con un Consejo intermunicipal designado por elección de segundo grado.

Los Municipios subsistirían como entidades administrativas distintas; mas la gestión de los intereses intermunicipales sería confiada a un organismo nuevo.

Varios Decretos del Secretario general del Ministerio del Interior realizaron durante la ocupación alemana las aglomeraciones de los pueblos vecinos de Bruselas, Amberes, Lieja y Gante, quedando tales Decretos como inexistentes a la liberación de Bélgica.

Amberes plantea nuevamente la cuestión de las aglomeraciones urbanas, dejada de resolver anteriormente, y así está hasta la fecha.

B) *Holanda*.—De la ponencia del Profesor WIJK, de la Universidad de Amsterdam, extraemos los siguientes datos referentes a las aglomeraciones urbanas de los Países Bajos.

En 1947 una Comisión constituida por el Gobierno propuso establecer Corporaciones de Derecho público integradas por varios Municipios, cuyos miembros designaría la Corona.

La Asociación de Municipios holandeses se preocupó de la cuestión mediante un dictamen que emitió el Gobierno en 1958.

Este, en 1956, presentó al Parlamento un proyecto de Ley relativo a implantar una Comisión para la región de la desembocadura del Yj, región constituida por tres Municipios al Oeste de Amsterdam, atravesado por el canal del Mar del Norte.

Parecido procedimiento se intentó respecto de tres Municipios al sur de Amsterdam; dudándose en el momento actual si utilizar una de estas tres soluciones: 1.<sup>a</sup>, anexión de tales Municipios a esta capital; 2.<sup>a</sup>, fusión de los tres en uno solo; 3.<sup>a</sup>, creación de una entidad de Derecho público, para los fines comunes, subsistiendo los Municipios para perseguir los de carácter propio.

Para la región de Rotterdam (embocadura del Rhin) se han presentado proyectos de Ley para constituir una Corporación de Derecho público que engloba más de 20 Municipios, incluida la villa de Rotterdam, subsistiendo éstos, pero delegando las tareas intermunicipales en el nuevo organismo.

En cuanto a La Haya, se proyectó la formación de un Municipio, a alguna distancia de la aglomeración urbana actual, para descongestionar su población.

C) *Francia*.—Prescindiendo de exponer las organizaciones municipales de París, Lyon y Marsella, conocidos bien en los estudios de nuestros especialistas en Derecho municipal, pero sí aludiremos a alguna disposición que supera el Gran París y que se extiende a la llamada región

parisiense, y comprende tres Departamentos del Sena, del Sena-Oise y del Sena-Marne.

La región de París, instaurada por la Ley de 2 de agosto de 1961, según el ponente VIOT, encargado de misión en el Comisariado del plan urbanístico, constituye un establecimiento público dirigido por un Consejo de Administración de 28 miembros, cuyas decisiones son objeto de aplicación por un Delegado general, órganos equiparables respectivamente a la Comisión de Urbanismo y al Comisariado General del Gran Madrid, instituidos por Ley de 28 de noviembre de 1944 y Decreto de 1 de marzo de 1946; si bien en cuanto a la propia misión del Consejo, como veremos, corresponde más a nuestra Comisión provincial de Servicios técnicos, aunque ésta se limite a Municipios menores de 20.000 habitantes.

El Consejo de Administración de la región de París tiene como misión: 1.º, el estudio de los problemas que conciernen al establecimiento, equiparamiento y organización de ciertos servicios públicos de la región; 2.º, la gestión de fuentes propias, tasa especial de equiparamiento, que alcanzaría a una cantidad superior a 170 millones de francos nuevos; subvencionar a las colectividades, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta para los gastos de instalaciones que interesen a toda la región; facilitar préstamos a estas colectividades y realizar otras de interés regional; 3.º, la conclusión con las entidades locales, aunque no formen parte del distrito regional, de convenios de estudios sobre proyectos comunes para su realización, y eventualmente para la gestión de servicios públicos.

E) *Inglaterra*.—En la región del Gran Londres, que afecta a los Condados de Kent, Hesse, Sarrey, Middlesse, Herfordshire), cuyos servicios comunes son hoy llevados a cabo por órganos coordinadores como el Consejo de Electricidad de Londres, la Comisión de Abastecimientos de Aguas Metropolitana, la Policía del Distrito Metropolitano, la Comisión Ejecutiva del Transporte de Londres, se siente la necesidad, según el ponente Mr. BRADLEY, de la Universidad de Cambridge, de constituir una Comisión de Coordinación planificadora (*Joint Planning Board*), que comprenda dichos Condados y otros organismos para emprender un gran plan de conjunto para la región londinense que abarque, en general, los expresados servicios.

F) *Yugoslavia*.—El Profesor yugoslavo JOVICIC, ya mencionado, reconociendo la existencia de un territorio soberano para satisfacer necesidades comarcales, que exceden de los límites municipales, como los servicios de abastecimientos de agua, de evacuación de excretas y de suministro de energía eléctrica, de transportes urbanos, y de extinción de incendios, estima necesaria la implantación de Comités populares de distritos, establecidos ya en Belgrado, Zagreb, Sarajevo, Liublianca, etc., para la prestación de tales servicios, con preponderancia de los Municipios urbanos, para evitar que los intereses urbanos sean dejados de lado por los representantes de los Municipios rurales.

SABINO ALVAREZ-GENDÍN.