

## II CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA

### Moción que presenta el "Instituto de Estudios Municipalistas de España" sobre "El Estatuto de las grandes ciudades"

EXCMO. SR.:

El «Instituto de Estudios Municipalistas de España», constituido recientemente en Barcelona, tiene a gran honor iniciar su actuación pública con la presente intervención en esa Asamblea que tan dignamente V. E. preside, y donde se hallan tan legítimamente representados, en espera de alcanzar su representación total, los principales Ayuntamientos de España.

La obra de renovación municipal, tan sabiamente iniciada por el legislador, necesita de la cooperación de los organismos locales y de aquellas entidades que, como este «Instituto», aun sin ostentar una representación oficial, personalizan la colaboración ciudadana y técnica, a la empresa común de enaltecimiento y dignificación de nuestra vida pública.

Al saludar, pues, en esa Asamblea a la representación de los Municipios españoles, el «Instituto de Estudios Municipalistas de España» somete a la consideración de V. E. el fruto de sus primeras actuaciones, resumido en el siguiente *rapport* sobre

#### EL ESTATUTO DE LAS GRANDES CIUDADES

El Estatuto Municipal que rige la vida de los Municipios españoles, ostenta como principal característica la de recoger los miembros vivos, los restos aun palpitantes de nuestra vida local, que resistieron con su vitalidad el ambiente enrarecido de una ficción legal, violentadora e incomprensiva, para prestarles nueva lozanía devolviéndoles su antigua pujanza, y, con ello, haciendo

refoñar la pujanza y lozanía que la vida pública nacional había gozado. Las más modestas instituciones, los más rudimentarios organismos, en cuanto son la expresión de una organización espontánea para atender a la realización de los fines locales, los recoge el Estatuto, les da vida legal, abre cauce a sus actividades, y los convierte en agentes eficaces de la vida municipal. Tal es su reconocimiento de las Entidades locales menores, y el respeto con que las trata al considerarlas como la célula primaria de la vida pública.

No había; con todo, de llevar este criterio el Estatuto hasta una exageración que pudiera ser perniciosa. No podía el legislador confiar el sagrado depósito de la vida local a esos organismos naturales, de régimen patriarcal, simple extensión familiar reducida a un perímetro estrecho y limitado. Y por eso, al lado de ese criterio respetuoso y saludable, enfocó el hecho no menos vivo de la necesidad moderna de servicios locales, a cuya implantación y sostenimiento tan primarios organismos no pueden subvenir, y resolvió el conflicto preconizando la asociación o mancomunidad de Municipios para conseguir los máximos recursos y las máximas aptitudes de la vida local dentro del máximo respeto a sus formas e instituciones.

\* \* \*

Había en la vida local española grandes organismos artificiosos, pero cuya existencia no podía destruirse sin grave peligro de perturbación orgánica y de lesión de intereses legítimos. La deformación en los cuerpos llega a constituir una segunda naturaleza, y el restablecimiento de la normalidad, para no destruir la vida, tiene que ser llevada por métodos lentos y biológicos.

Los Ayuntamientos de las grandes ciudades españolas, obediendo al sistema radicalmente absorbente de la antigua legislación, habían llegado a un grado de congestión que imposibilitaba sus actuaciones y hacía torpe y difícil, técnica y económicamente, su gestión.

Los Ayuntamientos de las grandes ciudades iban devorando con furor creciente los Municipios limítrofes, y su organización, su unidad funcional, continuaba siendo la misma que la del más modesto Ayuntamiento español. La ley no distinguía entre la aldea y la villa populosa. Más o menos Concejales, más o menos funcionarios, pero la estructura municipal era la misma.

No podía el Estatuto tampoco destruir con su articulado un

hecho anormal, pero existente. Pero abrió la posibilidad de una rectificación que clamaban a un tiempo todos los Municipios, grandes y pequeños. Y juiciosa y sabia, puso esta posibilidad en manos de los propios Municipios.

Cada Municipio español puede hoy estructurar su vida interna. La ley no será ya más un obstáculo a la perfecta y adecuada organización de nuestra vida local. Allá donde el Municipio encuentre sus mejores recursos, allá puede acudir a absorberlos. Su organización puede coordinarse perfectamente con sus tradiciones, con su naturaleza, con sus necesidades. Tal cosa representa el régimen de Carta puesto por el Estatuto al alcance de los Municipios españoles.

\* \* \*

El régimen de Carta municipal devuelve a los Ayuntamientos de las grandes ciudades su posibilidad de movimientos y la ductilidad de un organismo natural. Pero al propio tiempo los sitúa en el deber de reparar aquellos defectos de organización a que les había sumido el antiguo régimen. No cumplir este deber, no atender esta obligación, es oponer una valla de negligencia a las legítimas ilusiones del legislador; es hacer una labor obstruccionista, convirtiendo los antiguos sistemas en parapetos levantados contra la eficacia del Estatuto Municipal.

Mientras cada gran ciudad no lleve a su organización municipal aquel espíritu de respeto que la nueva ley ha hecho llegar hasta la entidad local rural, podrá decirse, con razón, que el espíritu renovador del Estatuto no habrá llegado aún, en sus más beneficiosos efectos, al alma de los grandes Ayuntamientos.

Precisa no olvidar la estructura interna de nuestras grandes ciudades. Ninguna de ellas posee la naturaleza de estas capitales americanas que se han formado merced a grandes aluviones humanos, a un caudal inmigratorio que ha ido ensanchando progresivamente la extensión urbana del primitivo núcleo, invadiendo los campos y los bosques, pero sin tropezar con ningún otro núcleo ya existente. No, nuestros grandes Municipios se han formado por la agregación de otros Municipios limítrofes, que ya antes de entrar en contacto con la capital, antes de ser brutalmente absorbidos por ella, vivían una existencia local propia, característica, construida y nutrida al amparo de una tradición secular de gobierno autónomo.

Y el gran Ayuntamiento español, al realizar esa absorción, al

centralizar su sensibilidad, la ha limitado circunscribiéndola a las necesidades del antiguo Municipio principal. Ha dado origen no a una fusión sino a una hegemonía. Con los recursos de todo el territorio municipal, se han montado servicios que sólo benefician a un sector. Distritos y barrios han gozado de preferencias injustas. Y mientras de hecho la capital quedaba reducida a unas pocas calles centrales, se convertía a los antiguos ex Municipios de la periferia en una especie de proletariado municipal, del que forzosamente tenían que derivar antagonismos y rivalidades funestas y perniciosas para la prosperidad general de la urbe.

Y el mal continúa. Existen sectores de nuestras grandes ciudades donde las calles están sin pavimentar, donde no hay alumbrado, donde las aguas residuales vierten en la vía pública, y mientras tales estados de dejadez persisten y se agravan, el Ayuntamiento gasta en los barrios centrales cantidades importantes en urbanizaciones superfluas.

¿No es urgente atacar estos males? ¿No es culpable y anti-patriótico persistir en errores de organización, contra los buenos intentos del legislador, y contra el bien y el interés públicos?

Es preciso extender la sensibilidad de los grandes Ayuntamientos por todo el territorio del Municipio, descentralizando la organización municipal.

Tenemos que reaccionar, incluso, contra una tendencia europea que obedece a motivos absolutamente dispares con los nuestros. Mientras un criterio absorbente y unificador regulaba el crecimiento de las grandes ciudades españolas, en otros países, a causa de su distinta legislación, la comunidad de intereses, la confusión de términos de los Municipios que pasaban a constituir una gran capital, no acarrea la fusión de Ayuntamientos, y éstos continuaban y continúan viviendo, uno al lado de otro, una vida independiente. Tal es el caso de Bruselas, formada por una aglomeración de Municipios con gobierno local propio. Se comprende que en países de esta naturaleza exista un deseo de coordinación, de centralización de algunos servicios, y este fué uno de los temas tratados en el III Congreso Internacional de Municipios celebrado en París en septiembre-octubre últimos. Pero hay que reaccionar contra esa tendencia completamente desplazada en nuestro país, como reaccionó contra la tendencia general del tema, en aquel Congreso, mereciendo unánime atención el *rapport* por él presentado, quien tuvo el honor de representar allí al excelentísimo señor Alcalde de Barcelona y hoy se honra en presidir este naciente «Instituto de Estudios Municipalistas de España».

Contra aquella tendencia, perfectamente lógica y comprensible en quienes la iniciaron y la sostienen, porque responde a su realidad, hay nuestra realidad, la realidad española; hay además el precedente del Municipio de París, que a pesar de tener ya algunos servicios—como los de Higiene, Sanidad, Beneficencia, etc.—descentralizados a cargo de las Alcaldías de Distrito, de Comisiones Locales o de Juntas de Distrito (los *Bureaux de Bienfaisance*), siente la necesidad de una mayor descongestión, y a ello obedeció el que en febrero de 1925 se presentase un proyecto de ley dividiendo París en cinco Municipios, con Ayuntamiento, Alcalde y Concejales, y estableciendo un Consejo intercomunal, formado por los Alcaldes y Tenientes de Alcalde de los cinco Municipios, encargado de resolver las cuestiones que afectasen a dos o más Municipios de la capital.

Existe, además, el precedente clásico y tradicional de Londres, con sus 28 Ayuntamientos metropolitanos y el de la City, cada uno de los cuales constituyen una Corporación igual a la de los Ayuntamientos de las restantes ciudades, a excepción de aquellas atribuciones delegadas para su coordinación general en el Consejo del Condado de Londres, y que hacen referencia a conservación de la red de grandes colectores, Cuerpo de bomberos, puentes y muelles del Támesis, jardines públicos, enseñanza, etc.

La organización de las grandes ciudades en forma de una Unión o Mancomunidad de Ayuntamientos, no es, pues, una utopía ni una infracción de los preceptos contenidos en nuestra legislación municipal vigente. Representa, al contrario, la continuación, en las grandes ciudades, de la obra que el legislador ha realizado ya en el Municipio rural; representa el respeto a la personalidad natural de los distintos núcleos que forman la aglomeración urbana; representa, para estos núcleos, el máximo estímulo y la máxima garantía; y representa, de una vez, el desvanecimiento de los hasta ahora fundados recelos con que los Municipios suburbanos contemplan el crecimiento de la capital, considerándolo como una amenaza contra sus derechos y contra su hacienda.

Por otra parte, las necesidades de las grandes ciudades irradian ya más allá de sus respectivos términos; los servicios, las urbanizaciones regionales se imponen ya en todos los países civilizados. En muchos de ellos constituyen ya un hecho. ¿Es que ya a ser posible acometer estas grandes empresas, con el criterio anexionista que preside la organización de nuestros grandes Ayuntamientos?

Se impone la revisión, se impone la reforma, se impone la promulgación de las Cortes Municipales que han de articular y

robustecer la vida de nuestras grandes ciudades, a base del reconocimiento de la personalidad de los diferentes núcleos que las constituyen, y que por su matiz social, por su economía o por su tradición de gobierno, constituyen verdaderas unidades locales, que sólo en un régimen de respeto y de práctica igualdad de derechos podrán sentirse incorporados a la prosperidad de la gran ciudad, contribuyendo a ella con la sensación de contribuir a la, suya propia.

Como resumen de cuanto queda expuesto, este «Instituto de Estudios Municipalistas de España» tiene el honor de proponer a la Asamblea se sirva acordar las siguientes conclusiones:

Primera. La Asamblea estima que el mejor estímulo en que puede fiarse la eficaz actuación de las Entidades locales, es el respeto y la conservación de su personalidad natural, tal como los consagra el Estatuto Municipal al reconocer la existencia legal de las Entidades locales menores.

Segunda. Que este espíritu, aplicado a la vida municipal rural con el reconocimiento de las referidas Entidades, debe llevarse también, por fidelidad a la obra del legislador, a la organización de las grandes ciudades, reconociendo dentro de ellas, de una manera legal y efectiva, la personalidad de los ex Municipios autónomos o la de aquellos sectores o distritos que por su carácter social o económico hayan adquirido espontáneamente fisonomía y modalidad propia; y

Tercera. Que el régimen de Carta implantado por el Estatuto Municipal, facilita a los Ayuntamientos de las grades ciudades el medio de implantar las expuestas aspiraciones, y la obstinación en no utilizar este medio constituye una persistencia en antiguos vicios y una obstrucción pasiva a la obra regeneradora del Estatuto Municipal.

Barcelona, 17 de abril de 1926.

*El Secretario,*

MIGUEL CARANILLAS

## **II CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA**

### **Bases que presenta Don Mariano García Cortés con objeto de que sirvan de base de estudio para formar una ley general de urbanización**

1.<sup>a</sup> Los Municipios deberán, en lo sucesivo, elaborar los proyectos de reforma y extensión de sus poblados, sujetándose a las normas que preceptúe la ley general de urbanización que al efecto se dicte.

Será obligatoria la formación de estos proyectos:

- a) A los Municipios de más de 10.000 almas.
- b) A los de más de 5.000 y menos de 10.001, cuya población haya aumentado en el transcurso del último decenio en un 20 por 100 o más.
- c) A los poblados que, por tener balnearios, ser estaciones de verano o de invierno, o por cualquier otra causa congreguen en una cierta época del año una masa de población forastera que suponga un aumento del 50 por 100 sobre su vecindario habitual.
- d) A los Municipios que radiquen en la cintura de las ciudades que cuenten más de 100.000 habitantes.

2.<sup>a</sup> El estudio de los proyectos de reforma y extensión habrá de iniciarse dentro del primer año de vigencia de la ley, y deberá estar ultimado antes de los cuatro años de la fecha de su promulgación.

En sus proyectos los Ayuntamientos podrán incluir terrenos situados en términos municipales lindantes, siempre que esos terrenos no estén afectados por proyectos urbanísticos de su propia municipalidad.

La aprobación de los proyectos implica, desde luego, la declaración de utilidad pública de las obras que comprenden, y la de la necesidad de ocupación de los terrenos afectados por ellos, y de

las fajas de terrenos contiguos en la medida que se previene en la base 7.<sup>a</sup>

3.<sup>a</sup> En los proyectos se abordará separadamente lo que se refiere a la extensión de los poblados, y lo que se relacione con su reforma.

Los de extensión se referirán a superficies de terrenos capaces para contener una cantidad de habitantes equivalente al 20 por 100 del que tenga la municipalidad al elaborar el proyecto, reservando a cada habitante supuesto un espacio de 50 metros cuadrados, por lo menos.

En estos proyectos de extensión se proveerá:

Las vías de acceso terrestre, fluviales y marítimas de la villa o ciudad.

Las vías de enlace del sector que se pretenda urbanizar con la parte de la población urbanizada.

Las redes de abastecimiento de agua y las de alumbrado.

La red de alcantarillado para la evacuación de materias residuarias y de aguas pluviales.

Los espacios libres (parques, jardines, terrenos de juego, etc.); con expresión de la superficie que van a ocupar, y que en ningún caso será inferior a ocho metros por habitante supuesto.

Los sitios en que serán emplazados los edificios y servicios públicos (escuelas, mercados, estaciones, etc.).

Las calles en que se implantará la servidumbre *non aedificandi*.

La forma cómo han de apropiarse por zonas la población y el reglamento de cada zona, en los que será base obligada que en las de viviendas sólo pueda edificarse el 50 por 100 de la superficie; que en esas zonas y en las restantes la altura de los edificios no exceda de la anchura de las calles, y que la anchura mínima de éstas sea de 12 metros, salvo en las sometidas a la servidumbre *non aedificandi*.

4.<sup>a</sup> Los proyectos de reforma interior de poblados obedecerán a motivos de orden sanitario, de circulación o estético.

En ellos se precisarán las innovaciones que se introducen en el trazado de la ciudad.

Cuando la reforma motive derribos de viviendas en cantidad considerable, el proyecto deberá proponer los medios de cohonestar esos derribos con nuevas edificaciones que eviten los perjuicios de la carestía de alojamientos.

Los Ayuntamientos podrán acometer obras de reforma basándose en causas distintas a las arriba indicadas; mas no regirán para ellas los beneficios de la ley de urbanización.



5.<sup>a</sup> Los proyectos de extensión serán revisados y corregidos cada quince años, salvo los casos en que los crecimientos de la población se operen con mayor rapidez de la prevista, en cuyo caso las renovaciones se realizarán antes, al objeto de atender a las necesidades de dichos aumentos.

6.<sup>a</sup> Los Ayuntamientos no comprendidos en la base 1.<sup>a</sup> podrán también elaborar aislada o conjuntamente—si pertenecen a una misma comarca—proyectos de reforma y extensión, acoplándose a la ley general de urbanización.

A estos Ayuntamientos se les auxiliará con una subvención del 50 por 100 del coste de los proyectos, pero su presupuesto habrá de ser aprobado previamente por el Consejo superior de Urbanización.

7.<sup>a</sup> Los Ayuntamientos de los pueblos de la cintura de las ciudades de más de 100.000 almas, tendrán derecho a recabar de los Municipios de esas ciudades que les faciliten gratuitamente personal técnico y que subvenga con el 25 por 100 a los demás gastos que origine el proyecto.

8.<sup>a</sup> Los Ayuntamientos tendrán derecho a apropiarse mediante la indemnización correspondiente, los terrenos afectados por los proyectos de reforma interior y de extensión, y los inmuebles en ellos enclavados.

También tendrán derecho a adueñarse cuando se trate de proyectos de extensión de fajas de terreno de 60 metros de ancho, paralelas a las vías públicas, si el ancho de las vías es de 50 metros o más; de fajas de 50 metros, si el ancho es de 40 a 50; de fajas de 30, si el ancho es de 30 a 40, y de fajas de 20, si la anchura de las vías es inferior.

Cuando se trate de proyectos de reforma interior los Ayuntamientos, se podrán apropiar de los terrenos e inmuebles que radiquen dentro de una zona de 60 metros de profundidad del sector objeto de la reforma.

La ocupación de los terrenos e inmuebles que se relacionen con los proyectos de reforma y de extensión estarán comprendidos en la declaración de utilidad pública a que se refiere la Base 1.<sup>a</sup>

9.<sup>a</sup> Para subvenir a los gastos que produzca la ejecución de los proyectos de extensión, los Ayuntamientos dispondrán a más de sus recursos ordinarios, de las siguientes fuentes de ingresos:

a) De los que obtenga por la enajenación de los terrenos afectados por los proyectos.

b) De lo que produzca la contribución territorial de las fincas que se construyan en el sector comprendido en el proyecto

durante sus primeros treinta años, deducido lo que abonen al promulgarse la ley, que se reservará al Estado.

c) De los recargos que se impongan a la citada contribución durante el mismo período de tiempo.

d) De un recargo extraordinario del 4 por 100 sobre la contribución territorial, también durante treinta años.

e) De lo que rindan las contribuciones especiales.

Para los proyectos de reforma interior los Ayuntamientos tendrán a más de sus ingresos habituales los que reporten:

a) La venta de los terrenos expropiados edificables que no se destinen a vía pública o a servicios municipales.

b) Las contribuciones especiales que se impongan con ocasión de la reforma; y

c) El impuesto territorial de las fincas que se eleven en la zona reformada, deducido lo que el Estado percibiese antes de acometerse el proyecto.

10. Los ingresos especiales que obtengan los Ayuntamientos para la ejecución de los proyectos de reforma interior y de extensión se destinarán «exclusivamente» a dicha finalidad.

En su consecuencia se aplicarán al pago de expropiaciones y de obras—incluyendo en ellas las de los edificios municipales incluidos en los proyectos—y al servicio de deudas procedentes de los empréstitos que se emitan para atender al abono de las expropiaciones y obras indicadas.

En ningún caso, ni bajo ningún pretexto, se aplicarán los fondos al pago de sueldos, salarios, gratificaciones ni remuneraciones. El personal será retribuido con cargo a los créditos ordinarios de los presupuestos municipales.

Y si se hiciera alguna obra por administración sólo se cargarán a los fondos especiales de los proyectos el gasto de los salarios de los obreros que en ellos se ocupan mientras se ejecutan.

11. Si los dueños de las fincas afectadas por una o varias vías del proyecto se avinieran a entregar en metálico al Ayuntamiento el importe de las obras de urbanización que hayan de realizarse en dichas vías, no se les expropiará de sus dominios y se les eximirá del abono del recargo extraordinario del 4 por 100 y de las contribuciones especiales que se citan en la base 9.<sup>a</sup>

12. Los propietarios de los terrenos sometidos a la servidumbre *non aedificandi* no tendrán derecho a percibir ninguna indemnización por este concepto, pero sí lo tendrán a que después de transcurridos diez años de la aprobación del proyecto el

Ayuntamiento les expropie el terreno al precio que se señale al establecer la servidumbre.

13. Se creará un Consejo Superior de Urbanización integrado por representantes del Estado, de los Municipios, de las Corporaciones técnicas y sociales a quien interesa directamente estos problemas.

El Consejo desempeñará una misión inspectora y consultiva.

Será de su incumbencia, a más de otros cometidos que se le asignen:

Examinar los proyectos de los Ayuntamientos al solo efecto de comprobar si se amoldan a las prescripciones de la ley.

Vigilar el cumplimiento de la ley.

Informar acerca de las dudas y reclamaciones que suscite la aplicación de la ley y sobre las discrepancias que surjan por esta causa entre las municipalidades.

Al frente del Consejo habrá un Comité que llevará las funciones ejecutivas y que será el órgano de relación con los Ayuntamientos y con la Superioridad.

14. Cuando alguno de los Ayuntamientos obligados por la ley a formular proyectos de reforma interior y de extensión no cumpla sus deberes en este sentido, la Superioridad, previo informe del Consejo de Urbanización, dispondrá la confección del proyecto a expensas del Ayuntamiento incurso en falta.

15. La tramitación de los expedientes de proyectos de reforma y extensión de poblados se ajustarán a lo dispuesto sobre el particular en el Estatuto Municipal, que en esta parte se incorporará a la ley de urbanización.

16. Desde la promulgación de la ley general de urbanización quedarán derogadas las de reforma de poblaciones, de 1895, y la de Ensanche, de 1892.

Las disposiciones del Estatuto y de su Reglamento de obras y servicios municipales regirán como complementarias en la parte que no se opongan a esta ley.

17. En las poblaciones donde esté en vigor la ley de Ensanche se observarán las siguientes normas:

Las obras comprendidas en los planes del Ensanche seguirán ajustándose sin perjuicio de la facultad de los Ayuntamientos de rectificarlos en los proyectos de reforma y de extensión que elabora a tenor de esta ley.

Los Ayuntamientos percibirán los ingresos que concede la ley del Ensanche, pero su aplicación se atenderá a lo establecido en la base 10. Sin embargo, en los Ayuntamientos en que el personal administrativo y técnico adscrito al servicio del Ensanche

cobre con cargo a ese presupuesto especial, se incorporarán al presupuesto general ordinario las sumas que aparezcan consignadas en el ejercicio económico de 1926-27, al objeto de que en lo sucesivo perciba dicho personal sus haberes como el resto del personal empleado en la municipalidad.