



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

V. BIBLIOGRAFIA

---



COSTA (Joaquín): *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 366 páginas.

Joaquín Costa fue un hombre excepcional, que dejó profunda huella en el pensamiento político y jurídico español. De su pensamiento, difícil a la conciliación con la realidad político-social de la sociedad española de su tiempo, se hicieron eco en ocasiones desde conservadores, como don Francisco Silvela y don Antonio Maura, hasta socialistas, como don Indalecio Prieto o don Fernando de los Ríos. También Calvo Sotelo confesó el influjo del pensamiento de Costa en la elaboración de los Estatutos Municipal y Provincial, que fueron obra imperecedera del ilustre político gallego.

Con gran acierto, Sebastián Martín-Retortillo ha recogido en este libro, muy bien editado por el Instituto de Estudios de Administración Local en su prestigiosa Colección «Administración y Ciudadano», varios trabajos de Joaquín Costa que responden a una misma línea argumental. Existían ya numerosas antologías de la obra de Costa que constituían una selección interesante de su pensamiento, pero que al fin y al cabo sólo recogían éste de manera fragmentaria. Ahora se ha preferido publicar íntegros los trabajos seleccionados con la finalidad, como el propio Martín-Retortillo señala, de «facilitar el conocimiento definido y preciso de una parte impor-

tante y singular del pensamiento de Joaquín Costa».

El título que campea en la portada de este libro responde al que Costa dio a su trabajo publicado como «Mensaje y programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón», fechado en Barbastro el 13 de noviembre de 1898, a raíz de renunciar España, con carácter previo al Tratado de París, a los derechos de soberanía y cesión de los territorios de las Provincias y posesiones de Ultramar, conforme a lo estipulado con el Gobierno de los Estados Unidos. «La palabra regeneración—comentó Ortega y Gasset—no vino sola a la conciencia española: apenas se comienza a hablar de regeneración, se empieza a hablar de europeización. Uniendo fuertemente ambas palabras, don Joaquín Costa labró para siempre el escudo de aquellas esperanzas peninsulares. Su libro *Reconstitución y europeización de España*, ha orientado durante doce años nuestra voluntad, a la vez que en él aprendíamos el estilo político, la sensibilidad histórica y el mejor castellano».

Como síntesis del «Mensaje y programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón», redactado por Joaquín Costa, afirma éste que «todos los capítulos que lo forman se encierran en dos: suministrar al cerebro español una educación sólida y una nutrición abundante, apuntalando la despensa y la escuela; combatir las fatalidades de la geografía y las de la raza, tendiendo a redimir por obra del arte nuestra inferioridad en ambos respec-

tos, a aproximar en lo posible las condiciones de una y otra a las de la Europa central, aumentando la potencia productiva del territorio y elevando la potencia intelectual y el tono moral de la sociedad. Hacer financieramente por la paz lo que se ha hecho por la guerra: invertir los términos de la máxima de Catón, diciendo *si vis bellum, para pacem*. Proponerse el gobernante, como ideal y como fin, en todos sus actos y medidas de gobierno, un tipo de sociedad superior al que ha caído en 1898. En suma de todo y como resultado: una revolución más honda que cualquiera de las que con tanto aparato se han hecho hasta ahora en España.

Inserta a continuación este volumen el texto de la conferencia pronunciada por Costa en la sesión inaugural del Congreso Español de Geografía Colonial y Mercantil el 4 de noviembre de 1883, con el título de «Porvenir de la raza española», en el que se exponen las características de la «acción de exteriorización de España» en el marco general de un programa renovador en el que entrase el africanismo, pero no en contraposición a lo europeo, sino como uno de los trazos que confluyen en esa acción global exterior de España. Lejos de lisonjear nuestra vanidad, afirma Costa que en la brillante epopeya geográfica de nuestro tiempo ha colaborado algún tanto la raza española, pero nada España; ha colaborado la raza española representada en Europa por Portugal, y en América, por la República Argentina, y propone que para colonizar Africa, lo primero que hay que hacer es comprar productos africanos, vender productos europeos, cortar árboles y criar ganado. Los capitales invertidos en estas operaciones han de ser productivos desde el primer momento, y más eficaces y po-

derosos para fomentar la riqueza y el bienestar de España que si se destinasen a trabajar en la Península.

Son también interesantes los restantes trabajos publicados en este volumen bajo los títulos de: «Regeneración y tutela social», en el que se hace referencia: a) a los Reyes Católicos, acosados por la burguesía de las ciudades para que emprendiesen la restauración de la hacienda mediante el rescate de las rentas públicas enajenadas en juros y mercedes, y se ensalzan los medios de que se valieron Isabel y Fernando para descabezar la anarquía y restablecer el orden social; b) a Juan Bautista Colbert, «uno de los más potentes y geniales artistas de Naciones que registra la historia de la humanidad», que levantó a Francia al más alto grado de prosperidad; c) a nuestro Bravo Murillo, «sereno, reflexivo y muy perito en materias de Derecho, pero ajeno por completo a los estudios económicos y fiscales; d) a la representación política del Cid en la epopeya española, en el que deduce del conocido poema la consecuencia de que el Cid hizo la guerra contra el Rey, puesto que desheredó a los vasallos que lo acompañaban, y según el Fuero Viejo, únicamente en aquel caso estaba facultado el Rey para secuestrar los bienes a los caballeros que siguiesen a un vasallo desaforado; e) al conde de Aranda, con cuya muerte se extinguió «uno de los más grandes caracteres y de las más poderosas inteligencias que España ha producido»; f) al general Ricardos, en quien, más que una individualidad, ve un símbolo, una enseñanza y una clave, y g) finalmente, al trío de gobernantes formado por Cavour, Bismarck y Cánovas, en el que presenta a Cavour como un ejemplo acabado de político, a Bismarck como un ver-

dadero hombre de Estado y a Cánovas como sólo «uno de tantos pequeños grandes hombres en que ha sido tan fecundo el sistema constitucional en España».

Interesante es también el texto de la conferencia pronunciada por Costa en el Círculo de la Unión Mercantil e Industrial de Madrid el 3 de enero de 1900 (en víspera de constituirse la Unión Nacional), con el título de: «¿Quiénes deben gobernar después de la catástrofe nacional?», en la que formula un programa y pide que lo realicen «las mismas clases que lo formaron».

Por último, merecen leerse los trabajos que también se insertan sobre: «Crisis política de España», «Los siete criterios de gobierno» y «Muerte y resurrección de España», que se publicó como epílogo de la obra *Tutela de los pueblos en la Historia*, y en que formula el «Presupuesto de una España muerta».

Mención especial merece el estudio preliminar de Martín-Retortillo, en el que traza una interpretación política de Joaquín Costa, expresa el estupor y asombro que causa su saber intelectual, alude a la crisis de la Restauración en los años finales del siglo XIX y formula, finalmente, su opinión de que Costa llegó tarde a la política y que en la línea argumental de nuestra obligada europeización hay todo un conjunto de sugerencias del mayor interés. «Como base de todas ellas, la necesidad de una acción cultural inmediata».

J.-L. DE SIMÓN TOBALINA

GUILLAMÓN (Javier): *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III (Un estudio sobre dos reformas administrativas*

*de Carlos III)*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, XXXI, 462 págs.

El Instituto de Estudios de Administración Local tiene entre sus finalidades la de publicar toda clase de obras que tiendan a dar a conocer los múltiples aspectos de la Vida local, tanto históricos como actuales.

Entre las colecciones que publica figura la de «Estudios de Administración Local», dentro de la cual se encuentra la monografía de Javier Guillamón, donde de forma clara, exhaustiva y profunda se estudian las reformas de la Administración local llevadas a cabo por Carlos III, monarca que cuando ascendió al trono de España pensó atinadamente en la necesidad de cambiar muchas estructuras, comenzando por la del propio Estado.

En las innovaciones que trata de introducir el Rey se nota la influencia italiana, como muy bien observa el profesor Rodríguez Casado en el enjundioso prólogo de la obra de Guillamón, pues no en vano Carlos III vivió y reinó en Italia, y era natural que las costumbres y normas de su estancia en esta Nación se dejasen sentir forzosamente.

A continuación del prólogo, el autor del libro, en una introducción de carácter reflexivo, nos habla de algunos personajes y acontecimientos del siglo XVIII, cuya importancia es notoria a la hora de enjuiciar «nuestra historia más reciente».

La obra aparece dividida en dos secciones que se corresponden con el subtítulo dado por el autor: una, que se refiere a los diputados y personeros de común de los pueblos, y otra, a los alcaldes de «quarteles» y barrios.

La primera sección es más extensa

que la segunda, y en ella se estudian las características de las elecciones de diputados y personeros, naturaleza del cargo y condiciones que habían de reunir quienes lo desempeñaban, así como la función que desempeñaron las Chancillerías y Audiencias Reales como reguladoras de diputados y personeros durante el siglo XVIII, teniendo en cuenta que dichos Altos Tribunales fueron objeto de varias reformas en el período a que nos estamos refiriendo.

El diputado del común fue un cargo creado para tratar en materia de abastos fundamentalmente, a consecuencia de las algaradas de abril de 1766, producidas por la acusación hecha a los regidores de no poner remedio a la carestía de pan y aceite. Aunque, en principio, las facultades de los diputados estaban limitadas al campo de los abastos, al girar en torno a éste otros problemas, se hizo necesaria una ampliación de las atribuciones de aquellos, como el derecho a asistencia y voto en la Junta de Propios y Arbitrios, el asiento en el Reposo, la permanencia en las Juntas del Alumbrado y la ayuda en el alistamiento de quintas. Todas estas atribuciones traían aparejadas una serie de responsabilidades, como, por ejemplo, la de someterse a juicios de residencia. Eran empleos honoríficos y aunque en varias ocasiones se intentó hacerlos remunerados, estas gestiones no cuajaron debido a que eran cargos del común. Asimismo hubo diversas tentativas para la supresión de estos cargos, pero el Consejo de Castilla mantuvo siempre la institución.

La última parte de esta primera sección está dedicada al personero, procurador del común con voz, pero sin voto. Su intervención era, fundamentalmente, para solicitar benefi-

cios a favor del vecindario. Surge como medio de agradar al público y pronto adquiere categoría de institución, siendo expuestas sus funciones en un decálogo del autor, que pueden condensarse en la primordial: instar.

La sección segunda de la obra se divide en dos partes, de las cuales la primera se refiere al establecimiento de los alcaldes de barrio, estudiándose en ella la misión de éstos, así como las cédulas de establecimiento, tanto para Madrid como para otras ciudades, cuya nueva distribución tendía solamente a una mayor facilidad y a responsabilizar al alcalde que la regentaba. Se hace una glosa de la Instrucción de 21 de octubre de 1768, de gran alcance, pues dictada para los alcaldes de barrio madrileños, sirvió de base para otras ciudades, y en ella se detallan las facultades y demás características que debía reunir el cargo de alcalde de barrio.

La segunda parte de la sección segunda estudia la implantación de los alcaldes de barrio en algunas ciudades, así como las peticiones que hacen de ellos varios pueblos por iniciativa de las autoridades en apoyo de sus facultades, para pasar finalmente a esbozar la Real Orden de 26 de enero de 1801, que dio fin a la elección popular de los alcaldes de barrio por la demostrada incapacidad del pueblo, y la Real Cédula de 18 de junio de 1802, mediante la cual Madrid quedó dividido en diez «quarteles».

La obra, enriquecida con una abundante y selecta bibliografía, así como con una serie de documentos que aportan valiosísimos datos para el conocimiento de una época tan trascendental para la historia de España, es fruto de una concienzuda labor de investigación histórica, que merece por todo ello nuestro aplauso más sincero.

VICENTE SÁNCHEZ MUÑOZ

SIMÓN TOBALINA (Juan-Luis de): *El Estado autonómico y sus matices federales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 370 págs.

Aparece este libro—de la Colección «Estudios de Administración Local»—, editado por nuestro Instituto, en momento singularmente propicio. El Gobierno Calvo Sotelo ha creído necesaria una profunda reflexión y un excepcional asesoramiento a cargo de nuestros más ilustres administrativistas antes de continuar el ritmo de concesión de autonomías a Regiones y Nacionalidades que lo solicitan invocando la declaración fundamental contenida en el artículo 2 de nuestra Constitución y con los requisitos, formalidades y efectos previstos en su Título VIII. En sentir casi unánime de la opinión pública nacional, se ha caminado demasiado aceleradamente y de manera a veces bastante impremeditada en el otorgamiento por las Cortes de esas autonomías, y se ha hecho imprescindible una nueva lectura del texto constitucional para acomodar la construcción del Estado de las autonomías a las exigencias de la realidad y al grado de preparación de las diversas Regiones españolas para asumir las funciones, obligaciones y derechos que impone la conversión de aquéllas en Comunidades autónomas. El libro de Juan-Luis de Simón Tobalina nos ayuda a formar criterio sobre los complejos problemas planteados y alumbrá soluciones para reconducir el proceso autonómico, que en algún momento ha dado la impresión de haberse desbordado.

Parte el autor del libro del carácter irreversible de las concesiones autonómicas realizadas, alguna de las cua-

les tiene la significación de una auténtica «devolución de poderes», si bien en relación con tiempos ya demasiado pretéritos. Pero se esfuerza, al propio tiempo, en arrancar al articulado que forma el Título VIII de nuestra Constitución una interpretación favorable al conveniente desarrollo de las instituciones de autogobierno de las «Comunidades autónomas», con el deseo de contribuir a la más perfecta armonía entre «la indisoluble unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las Regiones y Nacionalidades que la integran». Con este propósito pasa revista, con buenas dotes de investigador, a la evolución histórica experimentada en nuestra patria a partir del impulso centralizador que movió a Felipe V a dictar su Decreto de Nueva Planta, estudia las tendencias regionalistas que se detectan en la Europa actual y analiza detenidamente las dos vías de autonomía que representan los artículos 143 y 151 de nuestra Ley fundamental, a cuyo análisis comparado dedica entero el capítulo X.

Al estudiar la evolución histórica, De Simón Tobalina examina detenidamente la significación de los intentos regionalizadores de nuestra Monarquía del siglo XIX: el Decreto de Escosura de 1847, que divide a España en once Gobiernos Generales; el Proyecto de Moret de 1884, que creaba quince Regiones; el de 1891 de Silvela y Sánchez de Toca, que establecía trece, dotadas de sendos Consejos regionales electivos.

Entre el primero y el segundo proyecto de regionalización, se presentó el Proyecto federal de 1873 en el Parlamento de la Primera República Española (que sólo duró de febrero de dicho año a enero del siguiente), que el autor de este libro examina apor-

tando circunstancias históricas e investigando las causas de su fracaso.

Expone a continuación el autor de este libro la gestación de las Mancomunidades provinciales, iniciada con el Proyecto Maura de Régimen local de 1907. Frustrado el proyecto al dimitir Maura, a consecuencia de la semana trágica de Barcelona de octubre de 1909, renació pronto el intento mediante el Proyecto de Canalejas presentado al Congreso de los Diputados en mayo de 1912. Cuando sólo faltaba la aprobación del Senado cayó asesinado el ilustre político, el 12 de noviembre del mismo año. Fracasado el intento de Romanones de obtener la aprobación parlamentaria del Proyecto, fue el jefe del partido conservador, don Eduardo Dato, quien, elevado a la presidencia del Gobierno, adoptó la solución de autorizar las Mancomunidades provinciales, mediante el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, al amparo del cual se creó la Mancomunidad Catalana, cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. El profesor De Simón Tobalina analiza este Estatuto y lamenta que se dejase sin efecto por virtud de una disposición transitoria del Estatuto provincial de 1925. «Así, el problema catalanista, que había empezado a resolverse satisfactoriamente otorgando a Cataluña una moderadísima autonomía, cuyo desarrollo progresivo hubiera llegado a dar la necesaria satisfacción interior a los naturales del Principado, surgió más difícil de encauzar cuando, a la caída de la Dictadura, la Monarquía trataba de volver a la *senda constitucional*».

Especial relieve tiene el capítulo dedicado a la Región autónoma en la Constitución de la Segunda República, con detallado estudio de sus vicisitudes históricas y de los preceptos

constitucionales, así como al Estatuto de Cataluña de 1932, con expresiva síntesis de las causas de su fracaso y del estímulo que el movimiento autonomista surgido durante la República suscitó en las restantes Regiones españolas.

No olvida el autor la debida referencia, como antecedente de nuestra actual problemática, al estado del regionalismo y federalismo de la Europa actual y anota la tendencia de los Estados modernos a ofrecer cauce al hecho regional como contrapunto del imperativo económico, militar y político de integrarse en comunidades supranacionales. El federalismo de la República Federal Alemana y de la Confederación Suiza, el regionalismo casi exclusivamente económico y administrativo italiano, las vicisitudes en Francia de la Región tras la insatisfactoria Ley de 25 de julio de 1972, el problema no definitivamente resuelto por la Gran Bretaña de la «devolución de poderes» a Escocia y Gales, le sugieren meditadas reflexiones que ayudan a la acertada interpretación del problema español.

Después de recordar las ideas y los hechos fundamentales de la transición política española desde la segunda restauración monárquica de 20 de noviembre de 1975, hasta la aprobación de la Constitución por referéndum nacional el 6 de diciembre de 1978, y de anotar la explosión autonomista de todas las Regiones españolas y aun de simples Provincias durante estos años, entra De Simón Tobalina en el estudio inspirado y orientador de la organización territorial del Estado en la Constitución vigente, se detiene especialmente en el estudio comparativo de las dos vías que se ofrecen a las autonomías, analiza críticamente la distribución de competencias entre el Estado y

las Comunidades autónomas y hace oportunas referencias a los aspectos federales de nuestro régimen autonómico con citas de los autores modernos, como Loewenstein y Finer, y a las soluciones federales de la República Federal Alemana.

Dos problemas se mencionan como especialmente básicos en las conclusiones de este libro: el de trazar el mapa regional de España y el de optar entre una solución igualitaria y una solución diversa de las autonomías que han de configurar la España del mañana. El primero de ellos es imprescindible para saber cuáles son las Regiones o Nacionalidades a las que hay que abrir camino para que puedan constituir comunidades territoriales diferenciadas de la más amplia que formamos todos los españoles. Ninguno de los planes o proyectos han sido coincidentes en el número de Regiones. Ortega y Gasset proponía diez; Escosura, once; Moret, quince; Silvela y Sánchez de Toca, trece. Es comprensible que Maura, Canalejas, Dato y Calvo Sotelo, en distintas ocasiones históricas, se limitasen a abrir cauces para las Mancomunidades —en realidad futuras Regiones— que se constituyeran desde abajo sin intentar crearlas en virtud de un «fiat» legislativo que, tal vez, hubiera encontrado abajo un vacío absoluto, como en gran parte está ocurriendo actualmente.

Respecto al segundo problema, es necesario que las Regiones que se constituyan con soporte de autonomía tengan suficiente entidad geográfica y poblacional, además de alguna base histórica. En principio, De Simón Tobalina, basándose en la realidad actual, distingue como posibles:

a) Una autonomía equiparable a la que

gozan los Estados miembros de las federaciones que pueden otorgarse o se han otorgado ya a Cataluña, al País Vasco, a Galicia y a Andalucía. b) Regiones conceptuadas como forales en Derecho civil que deben gozar de algún derecho legislativo, como Aragón y Navarra. c) Restantes Regiones cuyo derecho a una plena autonomía muy superior a la que llegó a tener la Mancomunidad catalana es indudable. d) Provincias que deben ser dotadas de una Carta provincial que suponga toda la autonomía propia de una descentralización orgánica amplia y profunda. Mientras llega el momento de que el particularismo español ceda el paso a las exigencias de la cooperación institucionalizada entre tierras, Provincias y Entidades territoriales para formar una gran circunscripción territorial, sólo queda el camino de los Estatutos, en los que se gradúe la competencia en función de la capacidad.

«A nadie puede extrañar —dice el autor— que se dote a Cataluña de una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno dirigido por el Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey y un Tribunal de Justicia. Sería sencillamente absurdo, por el contrario, que se diera esa organización a meras Provincias como Santander (Cantabria), La Rioja, etc., ni aun a Regiones de tan clara personalidad como Extremadura o Castilla-La Mancha. Por ahora es inevitable —como lo fue en la Segunda República— dar vida a los diversos Estatutos correspondientes a las 'Comunidades autónomas' que se constituyan con dotaciones autonómicas también diversas».

ENRIQUE ORDUÑA

LLISET I BORRELL (Francisco) y PARADA I VÁZQUEZ (J. R.): *Lleis polítiques i administratives de Catalunya*. Madrid, Publicaciones Abella, «El Consultor de los Ayuntamientos», 1980, 1430 págs.

La entrada en vigor del Estatuto de Cataluña y la puesta en marcha del conjunto de órganos que forman la Generalidad de Cataluña y, de una manera especial, su Parlamento, determinan la convivencia dentro de los límites jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma de la nacionalidad catalana de dos legislaciones de diverso origen: del Estado español y de la Generalidad de Cataluña. Al propio tiempo, la cooficialidad en dicho territorio de las lenguas castellana y catalana, cuya utilización armoniosa, como patrimonio cultural de todos los catalanes, sancionan el artículo 3 de la Constitución española de 1978 y el 3 del Estatuto de Cataluña de 1979, aconseja el doble uso de dichos idiomas en una obra como la presente, que pretende ofrecer un instrumento de trabajo para todos los ciudadanos de Cataluña y en especial para cuantos intervienen en la administración de justicia, funcionarios, estudiantes, etc.

Se contienen en este grueso volumen las normas más usuales de la vida pública y privada del pueblo catalán, a fin de que puedan ser consultadas con la máxima facilidad por cuantos necesitan vivir a su amparo e invocarlas en momento oportuno. Consta, por ello, de una parte general en la que se contienen sistematizadas las normas relativas a: leyes políticas, organización estatal de interés regional, instituciones de autogobierno, instituciones locales, medios personales, medios jurídicos, medios reales y medios financieros; y una parte especial en la que se agrupan

normas vigentes sobre: protección ciudadana, seguridad y policía de espectáculos, servicios sociales, cultura y enseñanza, servicios económicos, ordenación del territorio y administración del derecho privado y la justicia. En un apéndice se insertan el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 29 de julio de 1980, la Ley Orgánica de 22 de septiembre de 1980 y la de Financiación de las Comunidades Autónomas. Un índice sistemático facilita la consulta de este volumen.

Los autores de este libro utilizan el castellano y el catalán según que las disposiciones legales que contiene se hayan insertado en boletines y diarios oficiales del Estado español o de la Generalidad de Cataluña, e incorporan notas y concordancias para la más correcta aplicación práctica de las numerosas normas que contiene.

Merecen plácemes los autores de esta obra por el inmenso servicio que prestan, no sólo a Cataluña, sino a España entera.

J.-L. DE S. T.

*Reglamentos de la Ley del Suelo: III. Reglamento de Gestión Urbanística*. Madrid, «El Consultor de los Ayuntamientos», 1980, 620 págs.

«El Consultor de los Ayuntamientos», con una abundante producción bibliográfica volcada al campo de la Administración local, cierra con la edición de este texto sus publicaciones dedicadas a los tres Reglamentos que desarrollan la vigente Ley del Suelo. Las recensiones de los otros dos Reglamentos—el de Disciplina y el de Planeamiento Urbanístico—, que también fueron redactados por nos-

otros, han aparecido en anteriores números de esta REVISTA.

Por si a alguien pudiera llamar la atención tanta distancia en el tiempo desde las dos primeras publicaciones a esta tercera, que ahora se comenta, el prologuista, Chorot Nogales—el mismo en las tres ocasiones—explica las razones en base a los acontecimientos que apuntaban hacia una débil e incierta permanencia del texto reglamentario. En efecto, no son pocos los que, ante los profundos cambios operados en los cinco años últimos, clamaban por una nueva legislación sobre el suelo y en especial para la Ordenación urbana. Sin embargo, tal vez conscientes del esfuerzo y el tiempo que había supuesto la reforma de 1975 y sobre todo de las implicaciones que este tipo de modificaciones supone al incidir en los Planes o normas urbanísticas de todos los Municipios españoles, se plantearon regulaciones parciales, de aspectos concretos, pero cuyo contenido desbordaba, con mucho, el enunciado por el título de los nuevos textos. Esto es lo que ocurría con el Proyecto de Ley sobre Valoración del Suelo, remitido por el Gobierno al Congreso en julio de 1978, para cumplir uno de los mandatos emanados de los Pactos de la Moncloa. Este Proyecto, no obstante, y quizá por ampliar en demasía su campo normativo, recibido con críticas desde todos los ángulos, fue más tarde retirado por el propio Gobierno, y, en consecuencia, la vigencia del Reglamento de Gestión Urbanística dejó de estar amenazada. Cuando se llega a esta situación y las incertidumbres se despejan es cuando «El Consultor de los Ayuntamientos» realiza esta edición, retrasada por las razones apuntadas.

Conviene retener, para este comentario, algunas frases del prólogo. «El texto reglamentario es por demás in-

teresante y supone un paso importante en el desarrollo de la Ley del Suelo. Cuantos juristas estamos empeñados en facilitar o llevar a la práctica la nueva legislación urbanística hemos encontrado en él, junto a algunas lagunas, un caudal considerable de posibilidades prácticas que son las que hacen realidad las directrices del planeamiento y la filosofía toda que la Ley contiene». Y sobre todo, es preciso resaltar las últimas palabras del mismo prólogo: «El fracaso de la primitiva Ley del Suelo no estuvo en sus preceptos, sino en su aplicación; no debemos caer por segunda vez en el mismo pecado».

Es lógico que frente a una Ley de difícil comprensión, compleja en su aplicación y sin apenas desarrollo reglamentario, surgieran las dificultades o resistencias para su total puesta en práctica y como consecuencia las realizaciones no siempre acordes con el espíritu de la propia Ley. Es obvio que, en la medida en que los numerosos textos legales y reglamentarios—y en especial el que ahora comentamos—simplifiquen y faciliten las actuaciones urbanísticas, éstas responderán con más fidelidad a los deseos del legislador. Conviene, por ello, insistir en que cada día de manera más acusada el planeamiento debe ir ligado a la gestión. Frente a los Planes utópicos o irrealizables sin cuantiosos medios económicos, hay que colocar los Planes realistas, ejecutables en los plazos previstos y con los medios disponibles o susceptibles de adscribir a estas tareas con todo el contenido de reflexión e imaginación de que seamos capaces.

A partir de estas afirmaciones puede comprenderse el valor de un Reglamento para la Gestión Urbanística que, sin duda, no estuvo suficientemente atendida en la etapa anterior y que necesita potenciarse al máximo.

Si los mecanismos de gestión encuen-  
tran el grado de sencillez adecuado  
en una materia de por sí compleja,  
se conseguirá alejar todas las acusa-  
ciones hasta ahora irrefutables. La  
gestión urbanística va a ser tarea fun-  
damental de los funcionarios de Ad-  
ministración local. De su formación  
dependerá el que las realidades ur-  
banas no estén separadas de la nor-  
mativa dirigida a conseguir el marco  
especial del bienestar comunitario.  
No es menos cierto que la experiencia  
diaria, la aplicación continuada de  
aquellos mecanismos, podrá consti-  
tuir el mejor cimiento para su pro-  
pio perfeccionamiento.

A esa formación de los funciona-  
rios urbanistas va a contribuir la  
obra editada por «El Consultor», que,  
junto al texto reglamentario, contie-  
ne los correspondientes comentarios  
doctrinales, referencias a los artícu-  
los de la Ley relacionados con cada  
uno de los de su Reglamento y citas  
a la bibliografía específica. Un índice  
analítico y otro sistemático, como es  
habitual en las publicaciones de esta  
editorial, van a ser de la mayor utili-  
dad y ayuda a quienes manejen estos  
textos. La obra se completa, por úl-  
timo, con un apéndice legislativo cons-  
tituido por las disposiciones relacio-  
nadas con el Reglamento de Gestión  
y que se han publicado, desde que  
entró en vigor, a lo largo de los dos  
últimos años.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

VALLÉS FERRER (José), GUTIÉRREZ FER-  
NÁNDEZ (Arturo) y otros: *Abasteci-  
mientos municipales de agua en  
Andalucía*. Sevilla, Secretariado de  
Publicaciones de la Universidad de  
Sevilla, 1980, 213 págs.

El tema de esta obra monográfica  
es de sumo interés para las Corpora-

ciones locales de Andalucía y de toda  
España. En el prólogo se adelanta la  
investigación que se desarrolla en el  
texto relativa a los servicios públicos  
en general, y del servicio público de  
abastecimiento de aguas en particu-  
lar, por y para Andalucía. Para que  
podamos analizar la obra en sus di-  
versas facetas y ordenar los comen-  
tarios, nada mejor que exponer el ín-  
dice: Introducción. Primera Parte.  
Sistemas de tarificación y niveles de  
precios. Capítulo I.—Aspectos cuali-  
tativos. 1. Sistemas de tarificación y  
objetivos de política económica. 2.  
Análisis por empresa. Capítulo II.—  
Aspectos cuantitativos. 1. Niveles de  
precios por abastecimiento. 2. Carac-  
terísticas del modelo de precios en  
Andalucía. Capítulo III.—Análisis  
comparativo de tarifas. 1. Comparación  
entre empresas. 2. Análisis com-  
parativo de las distintas empresas en-  
tre sí. Capítulo IV.—Ingresos, Gastos  
y Resultados. 1. La autofinanciación  
y sus consecuencias. 2. Los ingresos.  
3. Los gastos. 4. Resultados. Segunda  
parte. Mercado y bienestar. Capítu-  
lo V.—Mercado, Inversiones y Creci-  
miento. 1. Mercado. 2. Inversiones. 3.  
Crecimiento. Capítulo VI.—El consu-  
mo de agua como símbolo de bienest-  
ar. 1. Introducción. 2. El bienestar,  
la alimentación y el consumo de agua.  
Capítulo VII.—Conclusiones. Notas  
bibliográficas y Anexos con el abas-  
tecimiento de agua en la ciudad de  
Málaga, estudio sobre el servicio de  
aguas del Ayuntamiento de Melilla y  
encuesta «Precio y mercado del agua  
en Andalucía».

Los autores expresan en rápido re-  
sumen que el agua ha pasado de la  
consideración de un bien libre a la  
de un bien escaso, que no se debe  
despilfarrar y que hay que gestionar  
con criterios de racionalidad y efica-  
cia. Pero es que el agua es un servi-

cio público fundamental y, si nos ponemos en el caso de una ciudad, comarca, pueblo o entidad local de cualquier tipo, sin agua potable para diversos usos domésticos a la población, la paralización de la entidad local sería un hecho, con las consecuencias de toda índole—económicas, sociales, culturales, políticas, etc.— que de esta situación se derivarían.

El punto de partida de la investigación ha consistido en realizar una observación intensiva, de tipo estadístico y documental, del sector de los abastecimientos de agua a las poblaciones a partir de servicios y empresas de tipo municipal, trece explotaciones, doce municipales y una privada, todas ellas de ciudades andaluzas importantes que, por orden alfabético, son: Algeciras, Cádiz, Ceuta, Córdoba, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Málaga, Melilla, Puerto de Santa María, Sevilla y Utrera. Se nota la falta del pequeño Municipio en la muestra, pero queda justificado porque la metodología del trabajo sería distinta y, por ello, se eligen ciudades homogéneas. Precisamente, señalan los autores, debe realizarse ese trabajo para que completamente éste que comentamos, procurando que el intervalo sea mayor.

El período investigado corresponde a los seis años comprendidos entre 1972-1977 que, a la vez, coincide con la problemática socioeconómica de la Andalucía de hoy. La obra se ha estructurado en dos partes bien diferenciadas; en la primera se analiza la política de precios, ingresos, gastos y resultados que se ha practicado en el sector a lo largo del período citado. En la segunda parte se estudia el mercado y bienestar de los abastecimientos de agua. Las variables oferta y demanda, así como otras de diversa índole, son tratadas siguiendo la metodología de la primera parte y a su

vez, del trabajo número dos de las Nota Bibliográficas (N. B.) y publicado en esta REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 181, 1974.

Tanto en la primera parte como en la segunda se considera relevante el elevado porcentaje de población no abastecida que existe en Andalucía porque muchos ciudadanos no tienen acceso al servicio, sin poder, por ello, consumir agua. También es manifiesto que en la Andalucía de hoy un buen número de viviendas urbanas no disponen de canalizaciones de agua potable para diversos usos domésticos. Por eso, en este trabajo los autores establecen la consideración de los servicios públicos como auténticos derechos de los ciudadanos, ya que sin infraestructuras de este tipo de servicio no existe consumo y, por ello, el ciudadano no ejerce su derecho sobre el mismo. La responsabilidad en la solución de este servicio está en manos de las Corporaciones locales democráticas, tratando que desaparezcan las situaciones de desequilibrios y desajustes que, como fin último, perjudican al ciudadano andaluz.

En nuestro país hay excesivos criterios de tarificación, con lo que no se logra ni mucho menos la justicia social en su aplicación. Sería conveniente que se procediera a unificar los criterios en cuanto a aplicación de tarifas, procurando adoptar aquellas que impliquen mayores niveles de justicia, como las tarifas a base variable decreciente (en cascada) a trayectos sucesivos de recorrido. En la obra 11 de N. B., propone Moreno Bardají una fórmula para revisión de tarifas y otra para tarifa donde intervienen la cuota de servicio mensual, volumen de agua consumida, tarifa base y un coeficiente de 0 a 1,5 para volúmenes menores de 6 m<sup>3</sup>/mes

y mayores de 30 m<sup>3</sup>/mes, respectivamente.

El modelo andaluz es un modelo de precios no uniforme, por lo tanto cada consumidor, según el lugar donde se encuentre, paga un precio diferente por el mismo bien, originando la discriminación de precios y total falta de política que ha dado lugar en muchas empresas a la descapitalización, al crecer las tarifas muy por debajo del nivel nacional de precios. Si observamos el cuadro 5 de estructura tarifaria de la obra—página 31— resulta que utilizan tarifa única: Jaén (adopta en 1974 el sistema de tarifa de dos partes), La Línea de la Concepción y Málaga (adopta en 1978 el sistema de tarifa de dos partes); utilizan tarifa única múltiple: Ceuta, Córdoba, Huelva, Jerez de la Frontera, Puerto de Santa María, Sevilla y Utrera; utilizan tarifa a base variable creciente: Cádiz (adopta en 1975 el sistema de tarifa de dos partes), Córdoba y Sevilla; adopta tarifa a base variable decreciente únicamente Melilla. A partir de 1977 no adoptan el sistema de dos partes: Córdoba, Huelva, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Melilla y Puerto de Santa María.

Si observamos los ingresos de funcionamiento por empresa con su respectiva tasa de crecimiento anual (e igual para los gastos), vemos que los autores los sintetizan en rectas de regresión. Consideramos que la muestra es pequeña para aplicar este método y si se tratara de hacer con muestra mayor y ámbito nacional, teniendo en cuenta la inflación de costes, sería interesante realizarlo exponencialmente para que las diferencias teóricas y prácticas fueran más pequeñas, ya que la vida práctica nos convierte el interés simple en compuesto continuo.

Las conclusiones finales a que se llegan en el trabajo que comentamos son las siguientes: 1.<sup>a</sup> *las que se deducen de los sistemas tarifarios* (falta de una política de servicios públicos de abastecimiento de agua, prevaleciendo los objetivos empresariales sobre los generales y uso de tarifa de dos partes, en contra del criterio de tarifa única, afirmando la creencia que no logran una mayor justicia social); 2.<sup>a</sup> *las que se deducen del modelo de precios en Andalucía* (por no ser uniforme y sí discriminante); 3.<sup>a</sup> *las que se deducen de la demanda* (por ser función de muchas variables, una de ellas el precio, hay que considerar la actividad industrial, el crecimiento de la población, la costumbre, las condiciones higiénicas y sanitarias y las restricciones de la oferta y demanda donde las haya y tener en cuenta que el consumo doméstico es el más importante respecto al total; se puede afirmar que si la tendencia de crecimiento de la población se mantiene en la línea actual ocurrirá, respecto de los Municipios grandes, que sus núcleos urbanos se expandirán aumentando la demanda, y respecto de los pequeños, sobre todo los rurales, sufrirán una disminución de la población como consecuencia de la emigración y por ello una disminución de la demanda de agua, siempre que se conserve el consumo por habitante); 4.<sup>a</sup> *las que se deducen de la oferta* (la más inquietante y grave es la pérdida del 18 al 30 por 100 del agua enviada a la red antes de llegar al consumo, aparte del condicionamiento a la ubicación y a su régimen climatológico, ya que se nutre de aguas superficiales); 5.<sup>a</sup> *las que se deducen de la situación económica por la que atraviesan estas empresas* (sufren una descapitalización de graves consecuencias para el servicio, sobre todo a medio y largo plazo);

6.ª *las que se deducen del nivel de bienestar* (fundamentado en que el nivel económico andaluz está bastante por debajo de la media nacional, y que, a excepción de Sevilla, las Provincias del interior están marginadas a nivel de Andalucía y, por ello, en el aspecto del servicio de agua corriente en viviendas familiares se

manifiesta el bajo nivel de bienestar individual).

Y termino, como lo hacen los autores, exponiendo que nos encontramos ante un sector verdaderamente necesitado de una política de servicios públicos.

ANTONIO RODRÍGUEZ SOCORRO

