



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

CARRASCO BELINCHÓN (Julián): *La función directiva de los Cuerpos Nacionales en la futura organización de las Entidades de Régimen Local*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, 309 páginas.

El estudio de Carrasco Belinchón llega en un momento crítico, propio del clima reformador que en tantos órdenes envuelve a las Administraciones públicas —afirma Florentino A. Díez González en la Presentación—. Los caminos de la previsión *ex lege* y los de la tendencia doctrinal, científica o técnica, pueden resultar más o menos confluentes. Quizá algún desfase que pudiera registrarse entre las concepciones del citado estudio y normas más o menos básicas, muy recientes, se aclare, salve o supere en el Prefacio, que con acierto pone el autor como preliminar aconsejado, después de haber sido aprobada la novísima Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, posterior al momento en que el trabajo fue presentado al Concurso. Debemos reconocer, no obstante, la pureza de la línea estructural y doctrinal, frente a, con o contra, aspectos de los sistemas recogidos en el ordenamiento jurídico, con cuya intencionalidad reformadora se muestra aquella línea fundamentalmente coincidente. En lo dispar hay, más que otra cosa, aspectos de forma o cobertura. Anotemos, finalmente, que ante

el proceso de las articulaciones legales y reglamentarias que ha de acometerse en breve, la contribución de estudios como el de Carrasco Belinchón puede constituir fuente de consulta muy provechosa.

En el Prefacio, el autor declara que el texto que se ofrece es el mismo que bajo el lema «FE» se presentó al «Premio Juan José Fernández-Villa, 1973-74», convocado por el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios, y al que el Jurado encargado de otorgarlo se lo adjudicó por unanimidad en 13 de noviembre de 1975.

En el Preámbulo, se enuncia el propósito al concurrir al Concurso: aprovechar la magnífica oportunidad para exponer con absoluta objetividad el pensamiento sobre tema tan trascendente. Pensamiento que se considera que, si es defendible a través de las distintas tesis que se exponen, no se pretende, como es obvio, que sea aceptado íntegramente, ni se estima que es el único válido. Se cree, eso sí, que es uno más que se podría tener en cuenta al abordar la configuración integral de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales.

En cuanto al procedimiento seguido —continúa— se ha aspirado a que responda a las exigencias del método científico: conocimiento exacto y análisis riguroso de la realidad presente, e interpretación correcta de ésta, para llegar a unas conclusiones defendibles. Precisa-

mente esta preocupación por el método ha impuesto una serie de condicionantes en el desarrollo de la investigación, en especial en orden a la objetividad en el tratamiento de las sucesivas cuestiones implicadas.

Por otra parte —concluye— hay que advertir, ya que es obvio, que las ideas principales que se exponen en el trabajo no han surgido precipitadamente en estos últimos meses, pues ya estaban elaboradas antes de la convocatoria del Concurso, y que lo que ha habido que hacer ha sido redactarlas unitariamente y reelaborarlas de acuerdo con el esquema preparado. Dichas ideas son fruto conjunto de la larga experiencia profesional y de las aportaciones doctrinales. A este respecto, hay que manifestar que se ha considerado conveniente, en todos los casos en los que se ha estimado oportuno, el avalar y reforzar las propias tesis con las opiniones autorizadas de la doctrina, tanto nacional como extranjera. Opiniones que, de ordinario, amplían y complementan el propio punto de vista del autor.

La sistemática seguida, consiste en dividir la obra en catorce capítulos, que se agrupan en tres partes. Ante la imposibilidad material de reseñar todas las aportaciones trascendentes que se contienen, pues son muchísimas, nos vemos obligados a glosar únicamente algunas de ellas, al exponer las cuestiones tratadas en cada una de las partes.

En la Parte Primera, «El presente», se comienza estudiando las estructuras directivas actuales, contempladas desde dos perspectivas: una global, de la Administración

local apreciada en conjunto; y otra concreta, de la estructura interna de cada Corporación.

Y a continuación se efectúa una exposición sumamente sintética y un breve análisis crítico de las funciones actuales de los integrantes de los Cuerpos Nacionales. Exposición y análisis que se consideran indispensables como punto de partida del ensayo.

En la Parte Segunda, «El futuro», se comienza con el estudio de las estructuras tipificadas, lo que es tanto como abordar, en primer término, la distinción entre funciones de gobierno y funciones de administración; y considerar, en segundo lugar, la tipificación de las Corporaciones.

A continuación, se exponen las distintas alternativas básicas posibles en orden al futuro orgánico de los Cuerpos Nacionales. Se desarrolla después ampliamente la solución que se propugna, dentro de las consideradas como posibles.

Más tarde se estudian las demandas de la solución propuesta: estructuración de puestos de trabajo, selección, destino, promoción, retribución y actuación.

Y se concluye con la propuesta de organización de los Cuerpos Nacionales de acuerdo con las ideas expuestas.

Como aportaciones más relevantes, podemos mencionar, en primer término, la teoría de la «pirámide invertida», según la cual, las funciones directivas se pueden concretar en un único puesto en las Corporaciones menores, y a medida que éstas van siendo mayores, se deben ir parcelando y atribuyendo a distintos puestos directivos hasta llegar al plano más elevado, en

el que el número de puestos directivos debe ser suficiente para atender adecuadamente al volumen y complejidad de cada función.

En segundo lugar, la descripción de los puestos directivos, de acuerdo con un criterio racional y operativo, que responde a un planteamiento escalar.

En tercer lugar, el procedimiento propuesto para el reclutamiento y selección de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales. Procedimiento que es radicalmente distinto al actual, y que supondría, si se aceptase, un cambio beneficioso para los afectados, para las Corporaciones locales y para la sociedad española en general. Frente al tradicional sistema de oposiciones, se sugiere un método sencillo, objetivo y racional de valoración de la personalidad de los candidatos.

En cuarto lugar, el procedimiento de destino centrado en la concepción y valoración de méritos reales, y no puramente formales como hasta ahora, que supondría un estímulo efectivo para los funcionarios competentes y trabajadores.

En quinto lugar, el procedimiento de promoción para el acceso a las grandes Corporaciones, basado en el adiestramiento superior y la valoración de las condiciones de los candidatos.

En sexto lugar, el régimen retributivo basado en la estratificación de los puestos de mando.

Y, por último, la tesis sobre los factores que condicionan la efectividad directiva y el análisis de las relaciones en las que participan los funcionarios directivos locales.

La Parte Tercera, «Funciones directivas», se ocupa del examen de

la problemática concreta de cada una de estas funciones en la actualidad de los integrantes de los Cuerpos Nacionales, y así, se inicia con la exposición de la planificación de las actividades corporativas, de la programación de las actividades de la dependencia y de la ordenación del trabajo personal.

A continuación, se estudia la organización, diferenciando el aspecto estático, en el que se distinguen cuatro facetas: la puramente estructural, la orgánico-personal, la de distribución en planta y la de ambientación de los servicios; y el aspecto dinámico, en el que, igualmente, se distinguen tres vertientes distintas: la dotación de las actividades, la simplificación de las mismas y la innovación de estructuras y actividades.

Acto seguido, se examinan el mando, centrando el estudio en las decisiones como punto de partida, y en las órdenes y en la delegación de funciones como consecuencia de aquélla; la motivación, concebida como la resultante conjunta de la formación, de la información y de la disciplina; la coordinación, contemplando sus condicionantes y sus consecuencias, y el control, como última función directiva, considerando las posibilidades que ofrece y las cuestiones que suscita.

Por último, se exponen las conclusiones que se deducen del análisis de las funciones directivas de los integrantes de los Cuerpos Nacionales. Las que se presentan desde dos enfoques distintos y complementarios: pautas correctas y pautas incorrectas en la actuación directiva. Unas y otras constituyen un prontuario del comportamiento directivo, que sintetiza desde un

prisma pragmático la problemática de la función directiva de los componentes de dichos Cuerpos Nacionales.

Como aportaciones principales, se pueden mencionar, en primer término, el resaltar lo ineludible que resulta el planificar, tanto las actividades corporativas, como las de las dependencias y las propias del directivo, para lograr un actuar eficiente y armónico.

En segundo lugar, el crear una mentalidad organizativa en los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, que contemple tanto los aspectos estáticos como los dinámicos. Frente a la rutina y la indolencia, se impone el orden y la creatividad.

En tercer término, el planteamiento integral del mando, en el que el decidir es lo básico y el ordenar y el delegar lo derivado de éste.

En cuarto lugar, la configuración de la motivación como el basamento de toda la acción dirigente.

En quinto término, el diseño de la coordinación como la urdimbre de la interacción del directivo.

En sexto lugar, la concepción del control como instrumento informativo, formativo y estimulante en manos del directivo; y la tesis del empleo ordinario de las modalidades de por objetivos y por excepción, como posibilidades no utilizadas en el ámbito local.

Y, finalmente, el acierto de la formulación de las pautas correctas e incorrectas de actuación directiva, que constituyen un compendio magistralmente logrado de las coordenadas de la dinámica directiva. De tal forma, que se puede afirmar que sólo este capítulo jus-

tificaría por sí toda la obra, cuando en ella se contienen otros muchos más méritos, dignos de destacar y glosar.

El juicio que merece el texto comentado ya está implícito en las afirmaciones que hemos expuesto, que ratifican la objetividad del Jurado al otorgarle un galardón tan significativo como el Premio que se le ha concedido. De tal modo, que se puede sostener que si la obra ha sido honrada con este Premio, éste se ha engrandecido al haber recaído en su primera versión en un libro tan bien concebido, por el rigor de sus planteamientos, por la profundidad de sus análisis y por la altura de sus propuestas.

De aquí, que concluyamos manifestando un deseo: que los sucesivos Premios mantengan este rigor, esta profundidad y esta altura, pues ello sería la consagración científica definitiva de los integrantes de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

J. M. E.

LÓPEZ PELLICER (José A.) y SÁNCHEZ DÍAZ (José L.): *La concesión administrativa en la esfera local. Servicio, obras y dominio público*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. Colección «Investigación en Equipo-Seminarios y Simposios», 390 páginas.

Se trata de una publicación que, como dice la presentación de García-Trevijano y Fos, constituye el fruto del XXV Seminario de Inves-

tigación seguido bajo el tema genérico «La concesión administrativa en la esfera local».

La primera parte de la obra (269 páginas), está tratada por López Pellicer, ocupándose de la concesión administrativa en general con un tratamiento especial de la concesión de obra urbanizadora, mientras que el resto lo dedica Sánchez Díaz a la concesión en las distintas formas de utilización de los bienes de uso público, con un cierre de obra en conclusiones precedidas de algunas comunicaciones individuales de asistentes al seminario.

López Pellicer hace un trabajo exhaustivo comenzando por el estudio detallado del concepto de concesión y deslindándolo de otras figuras afines. La concesión, dice, es la transferencia a uno o varios sujetos de facultades, derechos o deberes de que anteriormente carecían y que son originariamente administrativos, con las notas propias de carácter exclusivo, carácter constitutivo y control de la Administración concedente.

Tras de una rápida exposición doctrinaria de la concesión administrativa que va desde distinguir sus caracteres y modalidades hasta su regulación, entra la obra comentada en su parte más profunda y práctica a la vez; en lo que la hace más interesante como libro de consulta e imprescindible en materia de procedimiento. No obstante, alguno de los puntos tratados, por su misma importancia merecían una exposición más exhaustiva que la que permite un seminario; concretamente algunos determinados servicios como el de transporte, abastecimiento de agua, alcantari-

llado, depuración y aprovechamiento de residuales.

Sin embargo, siendo el objetivo fundamentalmente el tratamiento de la concesión administrativa en la esfera local con carácter general, es de justicia señalar que López Pellicer lo ha cubierto cumplidamente. Desmenuza el procedimiento con una sistemática clara y concreta; nada deja sin comentar, todos los preceptos aplicables al caso que expone los detalla y las llamadas a una abundantísima bibliografía hablan por sí solas del detenido y profundo estudio dedicado a la materia por el autor. Divide, ésta que en sentido práctico hay que considerar como parte fuerte de la obra, en el estudio del «procedimiento concesional», el «contenido y efectos de la concesión de servicio» y en la «extinción de la concesión de servicio».

En la primera aborda desde la incoación hasta la formalización, y aún se ocupa también de la constitución de la empresa que ha de gestionar el servicio; en la segunda se clasifican los derechos y obligaciones del concesionario y se definen las potestades administrativas con una especial referencia al *ius variandi* y su significación en la doctrina general y en la esfera de la concesión en los servicios locales, cerrando esta parte con el poder sancionador de la Administración; versa la parte tercera sobre la extinción de la concesión, en la que se analizan —como dice el autor— la terminación normal de sus efectos por el transcurso del plazo, y la terminación «anormal» específica del régimen de la concesión (como la caducidad y el rescate), o genérica a todo tipo de con-

trato administrativo (como la invalidez, rescisión, etc.).

En cuanto al tratamiento especial que da López Pellicer a «la concesión de obra urbanizadora» tiene la virtud de que, aunque el trabajo sea anterior a la reformada Ley del Suelo, su estudio ya está planteado a la vista del proyecto de ley que fue publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» de 5 de diciembre de 1972, amén de que ha actualizado el tema con una especial referencia a la llamada Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.

Esta parte es de un gran interés para especialistas en Administración local y también para quienes intenten valerse del sistema estudiado, pues, en esta obra, encontrarán el procedimiento expuesto en forma clara y detallada, lo cual ya sería bastante como para aconsejar de hacerle un sitio en toda biblioteca; no en balde, como dice el mismo López Pellicer, «la escasa regulación de la concesión de obra urbanizadora, dentro de la modalidad de gestión pública que regula la Ley del Suelo, contrasta con la complejidad del mecanismo y del trámite a seguir para su aplicación en cada caso».

Siendo, pues, en general, poco puesto en práctica el sistema en la esfera local, porque la complejidad del procedimiento induce a seguir patrones más habituales, el que este trabajo llene el vacío doctrinal existente, es lo que le hace ser especialmente recomendable no sólo entre los tratados dedicados al estudio de los servicios, sino entre los comentarios de la Ley del Suelo.

Hasta aquí la parte correspondiente a López Pellicer, iniciándose la de Sánchez Díaz que ocupa desde la página 272 hasta la 338, dedicada, como ya indica el autor de esta recensión en el principio, a la concesión de uso de bienes públicos locales. En una ponencia corta, en comparación con la ya comentada, pero muy útil a efectos de consulta.

Trata primero de las distintas formas de utilización de los bienes de uso público, ocupándose de los usos intensivos (especiales) y distinguiendo lo que supone un mero permiso de lo que entraña concesión.

En capítulos sucesivos analiza el concepto, caracteres, clases y normativa aplicable y los elementos subjetivos, objetivos y formales, con expresa referencia a casos especiales entre los que se cuenta, como de mayor novedad, el de estacionamiento de vehículos con instalaciones fijas.

Por último, cierra su trabajo Sánchez Díaz con los derechos y deberes del concesionario y la extinción de la concesión de uso, con sus correspondientes efectos.

Aún son de nombrar en esta recensión diversas comunicaciones presentadas (no hay que olvidar como se decía al principio que esta obra es el resultado del XXV Seminario de Investigación), presentadas, digo, por distintos administrativistas de la esfera local, casi todos ellos de Cuerpos Nacionales: Càmpora Gamarra, Sánchez Isac, Carceller Fernández, Esquerda Roset y Lliset Borrell, que cierran la obra justo con las conclusiones del seminario.

En suma, se trata de un texto de

gran utilidad tanto para los estudios de las materias de Administración local, como manual práctico y de consulta, estimándolo instrumento imprescindible en el bagaje bibliográfico de especialistas y de toda Corporación.

DOMINGO GARCÍA IBÁÑEZ

ARBELO CURBELO (Antonio) y ARBELO LÓPEZ DE LETONA (Antonio): *Demografía sanitaria infantil*. Madrid, Publicaciones de la Dirección General de Sanidad. Ministerio de la Gobernación, 1975.

La dedicatoria de los autores del libro, doctores pediatras con documentación y sabiduría, puesta al día, destaca al máximo la ilusión en su profesión:

«Porque seguimos creyendo en la posibilidad de la plena salud de la totalidad de la población infantil del mundo —sin distinción de pueblos ni de razas—...»

Y en el prólogo del catedrático don Manuel Suárez, se destacan retazos de las conversaciones con el doctor Arbelo, padre, sobre este libro:

«En un futuro no muy lejano, la piedra angular de la Medicina infantil radicará principalmente y casi exclusivamente en la acción demográfica sanitaria, alerta a cualquier despertar infeccioso, pues entonces todas estas enfermedades, inclusive las virales, habrán sido totalmente vencidas...»

El libro de XXII + 475 páginas tiene un índice de gran interés para las estadísticas demográficas.

En el *Capítulo I, Demografía*, se desarrollan y analizan definiciones

adecuadas y de uso común; se estudian los censos, recuentos y padrones, informa de los métodos utilizados, entre otros, de hojas, padrón, lista, etc...

El censo permite el estudio estadístico de la población, referido, generalmente, al 31 de diciembre del año de referencia, y permite, como bien expresó Bertillón, una fotografía instantánea de aquella. Se lleva a cabo en España la primera inscripción nominal oficial en 1871, con la Ley de Registro Civil, aunque se habrán celebrado censos en 1857 y 1860, y siguieron los de 1877, 1887, 1900, 1910, 1920, 1930, 1940, 1950, 1960 y 1970.

Analizan en sendas tablas, los incrementos censales de la población de España del primero al último censo, estudian la población de los años intercensales, por los métodos asimétricos y geométricos, y expresan los valores correspondientes a todos los años del intervalo cerrado 1940-1950, y los datos, por extrapolación, de los años 1970 a 1980, inclusivos.

Estudian la curva logística y =

$$= \frac{K}{1 + C \cdot e^{-ax}}$$

obtenida por Pérez Camarero, sobre la base de la población en el período 1800-1960.

En el *Capítulo II, Población*, estudian los autores las definiciones clásicas de población, y como agrupación de seres humanos, creación del sedentarismo agrícola, el fin conseguido al final del siglo XIX, con el desarrollo intensivo de la industrialización, y las dos grandes divisiones de la demografía, la infantil y la adulta.

Analizan el ciclo vital, como lo

llamó Bajón, estudiando todo el fenómeno evolutivo de la población sobre o respecto de la nupcialidad, natalidad y mortalidad.

Expresan en tablas del intervalo cerrado 1900-1970, el crecimiento natural de la población en España y estudian la densidad, que llega en 1970 a valer 67,3 hab./km², el índice vital de Pearl, que para España y referido a 1960, en el total, era de 250, relacionando los nacidos vivos con las defunciones en el mismo período, el índice de aumento vegetativo, etc.

Estudian la población, según su asentamiento, rural y urbano, y en sendas tablas, en el intervalo 1900-1970, censal, exponen la población total, según el tamaño del Municipio, y el número de Municipios según el número de habitantes.

También analizan, según el censo de 1960, la población activa española y, de ésta, la agrícola, examinando el cambio realizado en los tres últimos decenios por el que España puede considerarse un país no agrícola, aunque los autores opinan que la solución de nuestro problema demográfico está en la creación de mayor riqueza en el campo.

Analizan, también, los grupos sociales, grupos de edades biológicas o naturales, tipos de población, y la vida media, ya que como expresó F. Osborn «las probabilidades de una larga vida es el producto final más concreto de la civilización europea occidental».

En el *Capítulo III, Los tres períodos de la infancia*, señalan que no hay concordancia absoluta entre la infancia y el crecimiento ya que el crecimiento no termina co-

mo la infancia, en general, a los catorce años.

En el *Capítulo IV, Demografía española*, analizan los autores las características demográficas españolas y actuales que se deducen de los tres coeficientes: de nupcialidad, de natalidad y de mortalidad, en los censos que van del siglo, y el fenómeno migratorio en el intervalo cerrado anual 1961-1973, según las fuentes del Instituto Español de Emigración.

Los autores llegan a la conclusión de que España, demográficamente respecto de Europa, es todavía uno de los países de más baja densidad (67,3 hab./km²), y respecto del mundo, equivale a más del doble, ya que para 1968 la densidad demográfica mundial era de 30 hab./km².

En el *Capítulo V, Estadística*, analizan los autores, primero, qué es la Estadística, su historia y estadísticos más ilustres en los siglos XVII a XX, con hechos y aplicaciones a la población, condiciones sanitarias, etc...

Estudian con detalle la relación de la Estadística con los médicos, desde que en Madrid el profesor Salamanca inauguró cursos de Estadística, con el grupo Tamarit, y otros, en su Cátedra de San Carlos, hasta hoy, que el catedrático Tamarit y el prestigioso estadístico Ros Gimeno, enseñan la Biometría y Demografía, respectivamente, en la Escuela de Estadística de la Universidad de Madrid.

En el *Capítulo VI, Pediatría-Puericultura*, analizan el concepto biológico de pediatría-puericultura. Y en el *Capítulo VII, Estadística y Pediatría*, estudian la relación de la Estadística con la Pediatría ba-

jo dos aspectos, clínico y social. En el *Capítulo VIII, Método demográfico*, establecen, de antemano, la ley empírica del sentido común, buen sentido, que nos permite aceptar o rechazar «el terreno» donde se piensa construir «el edificio estadístico».

Y en el *Capítulo IX, Método biométrico estadístico*, analizan el método descriptivo usual en la Estadística. Para dos variables analizan el cálculo y uso del coeficiente de correlación y líneas de regresión y sus coeficientes, y gráficas lineales correspondientes. Aparte señalan las distintas clases de diagramas y ábacos adecuados a la estadística biométrica.

En el *Capítulo X, Cibernética*, analizan la evolución y el estado actual de la Cibernética en relación con la Medicina; y en los *Capítulos XI, Nupcialidad; XII, Natalidad; XIII, Microsomáticos; XIV, Nacimientos ilegítimos; y XV, Niños subnormales*, se estudian los temas con generalidad, y en éste, particularmente, los autores señalan en su comentario la gran importancia del mismo, que ya en el censo de 1970 existían 350.000 subnormales, con un coeficiente de subnormalidad de 1,03 por 100 habitantes y cifra de crecimiento natural de 10.000 nacidos vivos subnormales cada año, y su problema, que afecta a más de millón y medio de personas.

En los *Capítulos XVI, Mortalidad; XVII, Mortalidad perinatal; y XVIII, Mortalidad del lactante*, se estudian los datos pertinentes relativos al período 1901-1970.

En el *Capítulo XIX, Niños en máxima salud*, los autores establecen el *carne de salud*, como documento indispensable sanitario médico-social al servicio de la perfección biológica de la especie humana y en el *X, Sanidad infantil*, estudian la evolución, planificación y desarrollo, unidades sanitarias, con el deseo de que exista coordinación real y armoniosa de todas las instituciones de salud infantil y maternal de la Nación.

Y entre otras citas y colaboraciones, y entre otros, de la Dirección General de Sanidad con la Dirección General de Administración Local y el Instituto de Estudios de Administración Local, en su Sección de Estadística.

Termina el libro con una extensa relación biográfica de 199 textos y un apéndice de tablas demográficas infantiles de naciones hispanoamericanas en el período 1951-1973.

Felicitemos a los autores, y ponemos a disposición de los estudiosos este texto en la Biblioteca del Instituto de Estudios de Administración Local, que estoy seguro agradecerá a todos.

ANTONIO RODRÍGUEZ SOCORRO

