

## RESUMEN DE REVISTAS

05

SANTAGATA, ALESSANDRO: *Considerazioni sulla natura giuridica e l'attività degli Ordini e Collegi professionali*. «Rivista Amministrativa», septiembre-octubre 1968, pp. 608-614.

Se inicia la exposición con unas observaciones históricas sobre la aparición de los colegios y asociaciones profesionales y su normativa en Italia, afirmándose que la disciplina jurídica de las profesiones liberales toma su base en la institución de los registros colegiales, siendo, en determinadas profesiones, condición esencial para el ejercicio de su actividad propia la antedicha inscripción. De hecho puede afirmarse que, incluso para finalidades distintas de las pu-

ramente subjetivas, es imprescindible la inscripción. Por otra parte, debido al interés en prestigiar las profesiones, el requisito de la inscripción presume capacidad y buena conducta en los inscritos, utilizándose además con finalidades disciplinarias y tutelares de la clase o grupo profesional.

Respecto de la naturaleza jurídica de estas entidades se predica, en primer lugar, la nota de la «pertenencia» obligatoria a las mismas, así como su carácter de corporaciones públicas, entendido este concepto en sentido amplio. En efecto, deben distinguirse de las corporaciones o entes de derecho público *strictu sensu*. La primera base de distinción se encuentra en cuanto al territorio que

no es elemento característico y esencial de las agrupaciones profesionales. Paralelamente, sin embargo, pueden atribuirseles objetivos iuspublicísticos, así como es preciso resaltar la evidente intervención del Estado realizando un intenso control, fundamentalmente en materia disciplinaria, así como en la vigilancia de la ejecución de los fines institucionales de estas organizaciones.

Por todo ello, reputa Santagata como difícilmente admisible la opinión de algunos tratadistas (Laubadère, entre otros), que consideran los colegios profesionales como instituciones de derecho privado.

En cuanto a la actividad de estos entes puede examinarse desde un doble punto de vista: relaciones internas de los asociados o colegiados con el propio colegio, y, por otra parte, la actividad externa propiamente dicha. Respecto de esta segunda son fundamentales las relaciones entre estas entidades y las autoridades u órganos estatales que ejercen actividades de control sobre las mismas.

Las relaciones internas se concretan en dos momentos esenciales. El primero de ellos es la inscripción de los miembros, que supone la posibilidad de ejercitar sus derechos sociales, así como el sometimiento activo a los estatutos de la organización.

Respecto de las relaciones externas puede señalarse la función general de representación que la asociación ejerce respecto de sus asociados en cuanto categoría profesional. Igualmente poseen los colegios funciones de nombramiento de representantes en diversos niveles y situaciones (tribunales de examen, etc.), así como consultivas.

Finaliza Santagata criticando los aspectos, ilegales en su mayoría, de

jurisdicciones especiales ejercitadas algunas veces por estas asociaciones profesionales. El autor preconiza la creación de secciones especializadas en los tribunales ordinarios.—A. S. A.

PRAGA, LUCIANA: *Il sistema amministrativo locale nella Germania Occidentale*. «Nuova Rassegna», octubre 1968, pp. 2288-2292.

En primer lugar plantea el autor la dificultad inherente al estudio de las estructuras administrativas de la República Federal Alemana por dos órdenes de razones: la primera es su concepción federal, y la segunda, la situación «incompleta y pasajera» en que se encuentra el Estado, ya que su ley fundamental es voluntariamente «transitoria» en espera de la reunificación del territorio.

Cada uno de los *Länder* tiene su propia Constitución, su legislación privativa y su sistema administrativo y orgánico propio y particular. Además la economía de cada *Land* influye decisivamente en el cuadro de conjunto, ya que la mayor o menor superioridad económica se refleja correlativamente en un mayor o menor poder e independencia.

Por este cúmulo de razones Luciana Praga estima de mayor utilidad fijar la atención en un *Land* concreto: el de Hesse. En primer lugar, se definen las competencias exclusivas del Gobierno Federal (asuntos exteriores, defensa, hacienda federal, ferrocarriles y correos federales, policía fronteriza, vías de agua federales y policía de circulación). Seguidamente se examinan las circunscripciones tradicionales en que se dividen territorialmente los *Länder* y sus órganos de actuación y gobierno.

1. El *Regierungsbezirk*, que comprende un cierto número de distritos o provincias. Aún no está claramente regulado, y su mayor importancia reside en el hecho de que reúne a los representantes de todos los distritos (o *Bezirke*) y es la sede de los tribunales administrativos.

2. El *Kreis* o asociación de municipios, órgano intermedio entre el distrito y los municipios. Fundamentalmente se encarga de llevar a cabo las funciones que un municipio por sí solo es incapaz de asumir. Su exacta competencia no ha sido aún definida, aunque a la general, enunciada anteriormente, podemos añadir las materias de reconstrucción y servicios urbanísticos, sanidad y, en algunos casos, vialidad.

El *Kreis* actúa a través de tres órganos:

- *Landrat* o Consejo cantonal, que controla la aplicación de las leyes y asegura la armonía de la administración del *Kreis* y de los municipios miembros con las directrices emanadas del gobierno del *Land*.
- *Kreisausschuss* o Junta administrativa, compuesta de seis miembros y presidida por el presidente del *Kreis*. Tiene competencia ejecutiva y de gestión en todas las materias que son competencia del *Kreis*.
- *Kreistag*, Asamblea elegida por sufragio directo, universal, libre y secreto. Los elegidos lo serán por cuatro años. Tiene competencia exclusiva respecto de los principios generales de administración del *Kreis*, modificación de sus límites, regulación de funcionarios, presupuestos, etc.

La *Gemeinde* o municipio, cuya importancia es esencial en Alemania bajo todos los regímenes políticos, por considerarse que «deberá desarrollar, en pequeño, todas las funciones del Estado». Sus funciones son de diversa naturaleza, según se refieran a competencias relacionadas con su derecho de autoadministración o sean funciones asignadas por el Estado. Entre las primeras pueden señalarse, en el campo cultural, un sector de la enseñanza, los teatros, museos, bibliotecas, jardines botánicos y zoológicos, etcétera. En el *campo asistencial*, asilos y hospitales; en el *terreno sanitario*, organización sanitaria, desinfecciones, mataderos, mercados, piscinas, etc.; en el *campo de la ordenación urbana*, planes municipales, puertos, calles y vías públicas, cementerios y, finalmente, en el *campo económico*, canalizaciones, agua, gas, electricidad, transportes, etc.

Evidentemente, de la relación indicada sólo algunos municipios importantes y las grandes ciudades pueden realizar de forma autónoma las actividades enunciadas, lo que no hace sino resaltar aún más claramente la importancia del *Kreis* en los casos, muy numerosos, en que los municipios aisladamente no pueden realizar estas funciones.

Los órganos administrativos municipales en Alemania son: El Consejo Municipal, electivo, cuyos consejeros lo son por cuatro años; el alcalde y la Junta Municipal (*Magistrat*).— A. S. A.

COLARD, D.: *La régionalisation de l'Université*. «Droit Administratif», diciembre 1968, pp. 616-626.

En Francia, lo que no habían obtenido años de estudios, coloquios,

advertencias, presiones, lo consigue la juventud en pocas semanas. Nacida del contexto social, la Universidad del mañana no será como la de ayer.

Para replantear la Universidad antigua y sentar las bases de la nueva hace falta partir de una idea fundamental, cual es la de descentralización.

En la base de la descentralización se encuentra siempre la idea de una cierta autonomía dada a una persona jurídica. La aspiración francesa de renovación se expresa hoy por la puesta en práctica de una doble política de descentralización, que debe conducir a la autonomía regional y a la autonomía universitaria. La evolución general lleva a Francia hacia un equilibrio universitario y territorial nuevo: el regionalismo económico y el regionalismo universitario.

Se estudia la regionalización de la Universidad bajo dos ángulos: por una parte, la política de ordenación del territorio, en el que la educación nacional es un elemento esencial; por otra parte, los principios directores, que servirán de base a las futuras estructuras universitarias regionales, pues la Universidad nueva estará al servicio de la región, pero sus estructuras no podrán reposar nada más que sobre ciertos principios bien definidos.

Se podrían resumir los principios de la nueva Universidad en los siguientes:

- Participación de los interesados: la cogestión universitaria.
- Autonomía.
- Apertura hacia el mundo exterior; integración de la Universidad en la vida de la colectividad nacional y regional.

Por último, el autor afirma que hay que pasar de la Universidad regional a la Europa de las universidades y de las regiones. En efecto: el medio geográfico de la Universidad es la región; la circunvalación de la región es Europa. La idea regional y la idea europea no son antagonistas: sí profundamente complementarias. A la Universidad-región corresponde la región-Europa. La dialéctica de la región y de la Universidad encuentra naturalmente su síntesis en la Europa de las universidades y de las regiones, la «Europa de las culturas y de los pueblos». Esta es la idea expresada por el ministro de Educación Nacional en su declaración de 24 de julio.

Regionalizar la Universidad y europeizar la enseñanza: es en esta perspectiva donde, a largo plazo, se sitúa la reforma. Este gran plan ofrece a la juventud de las diferentes regiones de Europa una ocasión única de encontrarse para aportar al mundo un nuevo proyecto de civilización y este suplemento del espíritu, del que tiene tanta necesidad en este último tercio del siglo xx.—F. S. J.

LAUBADÈRE, A.: *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur*. «Droit Administratif», diciembre 1968, páginas 611-616.

Inicialmente prevista como una ley-cuadro, el proyecto depositado por el Gobierno ante las Cámaras ha sido finalmente una ley de orientación. Ya se sabe que la característica de este género de textos es desarrollar, sobre todo, las líneas generales de la materia concerniente y los objetivos a atender en un futuro.

Ciertos de los principios enunciados en el título I de la ley son reproducidos.

dos a continuación en las disposiciones que se esfuerzan en prever su puesta en marcha. Se sigue de igual modo para la orientación, cuerpos que se encargan de definir la realización preveyendo en particular la organización por las universidades de períodos de orientación para la educación permanente, «organizada en conjunto con las colectividades regionales y locales, los establecimientos públicos y demás organismos».

El título II de la ley es el que trata de las instituciones universitarias. Pero las más fundamentales, las que están llamadas a ser la base del aparato universitario, se puede decir que están nada más que trazadas.

Al contrario, los consejos de enseñanza superior y de investigación están regidos por las disposiciones más precisas.—F. S. J.

MIGEON, A.: *La participación, «C.N.O.F.»*, agosto-septiembre 1968, pp. 7-19.

Para que se dé una verdadera participación empresarial es preciso que se realice una serie de condiciones, como pueden ser:

- Tener una lealtad y una honestidad absolutas y no temer abrir su contabilidad.
- Estar animados de un espíritu de justicia.
- Formar e informar al personal de tal manera, que a todos los niveles tenga los suficientes conocimientos para comprender los fenómenos económicos que se desarrollan, tanto en el interior como en el exterior de la empresa.
- Tener una empresa perfecta-

mente organizada desde todos los puntos de vista.

- Esforzarse en tener una empresa en equilibrio.
- Equilibrio obtenido, que hace que la expansión pueda desarrollarse de una manera duradera por todos los medios: estudios, métodos, *marketing*, etc.
- Sistema impositivo adecuado, de forma que los impuestos, en sus diversas formas, no pesen sobre las empresas, de tal manera que todos los esfuerzos realizados en su seno sean en definitiva esterilizados.

Para promover una política de participación a escala nacional, tienen que darse una serie de premisas: confiar en personas que tengan la suficiente experiencia en la empresa; hacer que cada empresa tenga la libertad necesaria para encontrar la solución que le permita resolver su propio problema (legislar, reglamentar, para imponer una solución, no es buen método para llegar a un resultado).

Los problemas económicos y los problemas sociales no pueden ser convenientemente resueltos si no se da, por la vía de la educación nacional, una suficiente ética común a todos los ciudadanos. Hay que añadir que la enseñanza del espíritu de justicia constituye una de las piezas maestras de esta educación.—F. S. J.

HOLLAND, HOWARD K.: *Decision, making and personality*, «Personnel Administration», mayo-junio 1968, páginas 24-29.

En la adopción de decisiones por los administradores no siempre se actúa con fortuna. Los errores son re-

lativamente frecuentes, y nacen, en esencia, a causa de una triple categoría de motivos: 1) insuficientes bases para enjuiciar el problema; 2) datos incorrectos, y, 3) errores debidos a factores de personalidad.

Al estudio de estos últimos se dirige el artículo de Holland. Su actualidad es innegable, pues estos factores personales, que afectan adversamente al pensamiento, formación de las actitudes, su expresión y la acción misma, aparecen hoy tan prevalentes como en cualquier época histórica, y fuerzan a aplicar al problema por ellos planteado las percepciones de la medicina y la psicología.

La mayoría de los errores debidos a factores de personalidad tienen su origen en el desconocimiento de las fuerzas psicológicas. Los administradores adoptan algunas decisiones basándose simplemente en «sentimientos», procurando a renglón seguido racionalizar sus conclusiones y hacerlas aparecer como razonables.

Además, la toma de una decisión errónea, sin reconocimiento posterior de la equivocación, prepara, sin duda, el camino para nuevos errores, en una constante «eliminación de la verdad».

En el nivel de comportamiento en que se mueve la mayoría de los líderes, los errores tienen una variada etiología:

- Comportamiento impulsivo; es decir, acción adoptada sin la debida consideración de todas las consecuencias posibles.
- Rasgos obsesivos-impulsivos del carácter. Se trata de caracteres grandemente exigentes, incluso respecto de sí mismos. Los problemas, en la adopción de decisiones, nacen cuando esta persona, una vez llegada a líder, in-

tenta aplicar y exigir de sus subordinados sus propios *standards* de trabajo y perfección, que ellos consideran normales para todo el mundo.

- Impulsos sado-masoquistas. También este tipo de personalidad crea graves problemas en la Administración, ya que un líder con estas características tenderá inevitablemente a rodearse de inútiles hombres «sí».

El artículo estudia también las nocivas consecuencias de los complejos de superioridad e inferioridad en la adopción de decisiones y las causas más normales de frecuentes comportamientos irracionales.

Se da, finalmente, una serie de normas de comportamiento a los líderes para la corrección de los errores de la personalidad. Los administradores que adopten decisiones deberán:

1. Conocer la dinámica de su propia personalidad.
2. Establecer una digna semblanza de sí mismos («el líder llega a ser lo que él cree que es»).
3. Encarar con objetividad la realidad.
4. Usar su «yo racional» deliberadamente.

Previsiblemente, entonces, el administrador conocerá cómo prevenir sus propios errores, y trabajará sobre sí mismo para mejorar sus decisiones.—P. G. M.

G. E. CAIDEN: *Prospects for Administrative Reform in Israel*, «Public Administration», verano 1968, páginas 25-44.

No escapa Israel a esa constante que para todos los países, sobre todo

en vía de desarrollo, constituye la reforma administrativa. Pero la azarosa vida del Estado israelí hace más agudo el planteamiento del problema: la estructura formal de gobierno ha sido allí profundamente alterada desde 1952, y, en cambio, las reformas administrativas muy escasas, con la consiguiente pérdida de dinamismo, continuidad y eficacia de la Administración y, por supuesto, satisfacción del administrado.

Ante este estado de cosas, Caiden intenta, a lo largo del artículo, explicar esta paradoja y sugerir una vía de solución a lo que llama «progresivo endurecimiento de las arterias administrativas de Israel».

El envejecimiento de esta Administración se revela claramente si contemplamos sus características fundamentales:

1. Fuerte centralización.
2. Alto grado de discrecionalidad administrativa.
3. Elevada concentración de poder.
4. Gran número de instituciones superpuestas.
5. Diversidad de prácticas administrativas.
6. Clara politización.
7. Dificultades para precisar los problemas públicos y falta de medios para resolverlos.

8. Pragmatismo e improvisación.

9. Recelo del profesionalismo.

10. Tradición de autonomía, autoconfianza y autoprotección.

Este cuadro parece exigir la adopción de rápidas medidas de reforma. Pero, a pesar de ello, y aunque las perspectivas no son descorazonadoras, tampoco puede decirse que se respire un clima entusiástico en su favor. No se aprecian, sin embargo, elementos claros de retroceso: la actuación administrativa mejora paulatinamente; el problema es elegir un camino, una vía definida de reforma progresiva. En su elección pesan, como no podría menos de suceder, dos tendencias contrapuestas: los conservadores desearían dejar que las fuerzas naturales actuasen por sí mismas, sin jugar con elementos no probados; la tendencia más progresista, desalentada por el continuo desgaste de fuerzas y recursos, y más preocupada ante la posible injusticia, ineficacia y corrupción administrativa, intenta trazar el camino por medios artificiales, aceptando riesgos y afrontando los posibles errores.

En esta disyuntiva quizá pese tanto el temperamento como el puro análisis lógico. Y, por otra parte, también parece factible resolver la controversia eligiendo un camino intermedio.—P. G. M.

