

COORDINACIÓN ENTRE ENTES LOCALES TERRITORIALES Y NO TERRITORIALES EN EL DERECHO ITALIANO

INDICE: 1. Desarrollo de las tareas sociales confiadas a los diferentes entes públicos no territoriales en los ordenamientos jurídicos modernos.—2. Consiguiente importancia de los problemas de coordinación entre organismos y entes territoriales en el ámbito de la Administración local.—3. Nuevos aspectos del fenómeno coordinativo en las modernas direcciones de las ciencias jurídicas y administrativas.—4. Coordinación vertical y horizontal. Subdivisión de esta última en coordinación común (o genérica) y específica. Examen de las formas de coordinación genérica efectuada en la vía legislativa o administrativa en el ámbito de actividades obligatorias o facultativas.—5. Noción de la coordinación específica de carácter paritario o con aspectos de supraordinación.—6. Características y diferentes modos de ejercicios de la coordinación con supraordinación relativos a la extensión (coordinación especial en general), o a los instrumentos con los que se actúa (contribuciones, representaciones institucionales, control y vigilancia, actividad de concierto, asociaciones y consorcios).—7. Análisis de las más interesantes aplicaciones de coordinación con supraordinación, de extensión circunscrita. a) Funciones coordinadoras desarrolladas por los entes comunales de asistencia; b) Idem por las Cámaras de Comercio; c) Idem por el O. N. M. I.; d) Idem por los Consorcios antituberculosos y por las Universidades.—8. Coordinación de carácter general realizada por los entes territoriales. Su particular importancia.—9. Funciones coordinadoras de las regiones, desde el punto de vista legislativo y administrativo.—10. Funciones coordinadoras de los Municipios y de las Provincias. Presencia en las funciones mismas de los tres elementos de supraordinación, especificación y generalidad. Su interés en el cuadro general de los deberes y finalidades de tales entes autárquicos.—11. Funciones de coordinación de los Municipios; su particular importancia. Contribuciones financieras a favor de las diferentes categorías de entes y relativas interferencias en las gestiones administrativas.—12. Intervenciones de carácter particular en algunas instituciones (órganos periféricos del O. N. M. I., E. C. A. y Obras Pías).—13. Inconvenientes y lagunas en la actual regulación y desarrollo de las actividades de coordinación realizadas por los Municipios en diversos sectores. Observaciones y sugerencias a este respecto, especialmente en el sector de la asistencia y beneficencia.—14. La actividad de coordinación de los Municipios en el campo sanitario, de la enseñanza, económico y turístico. Observaciones y puntos de relieve.—15. Las funciones de coordinación de la administración provincial en las diversas manifestaciones de los impulsos económicos y relativas representaciones institucionales, de las actividades de vigilancia y control y de las formas de asociación y consorcio.—16. Observaciones conclusivas.

1. En los Ordenamientos jurídicos modernos uno de los fenómenos más característicos viene constituido por la multiplicación y el desenvolvimiento de entes públicos institucionales de diverso carácter que, junto a los clásicos organismos territoriales que se encargan de las fun-

ciones públicas más esenciales, han ido surgiendo para el cumplimiento de múltiples y variadas tareas confiadas cada vez en más amplia medida a la Administración Pública.

Son pocos los sectores donde hoy no intervienen directa o indirectamente más allá del Estado, otros entes públicos con finalidades especializadas, para el cumplimiento de las más variadas actividades, de los trabajos públicos (carreteras, autopistas, saneamientos, canalizaciones, repoblaciones forestales, instalaciones sanitarias, de enseñanza, deportivas, etc.), para la organización de servicios asistenciales, higiénicos, sanitarios, de previsión, mutualistas, o para la organización de indispensables servicios de transportes, suministros de energías., etc.

El sistema administrativo tiende con esto a ampliarse continuamente, con progresión constante de los servicios de orden económico-social, protegido por las originarias funciones de mera policía y orden, e igualmente en parte notable, por muchos entes, con frecuencia caracterizados precisamente de una personalidad jurídica pública, índice de la particular importancia atribuida al desenvolvimiento de las relativas funciones.

Se asiste, en sustancia, al fenómeno, observado contemporáneamente en los más modernos Ordenamientos continentales y extraeuropeos, de la instauración y difusión de sistemas particulares de pluralismo administrativo, en sustitución de los esquemas tradicionales de preponderante descentralización territorial.

2. La multiplicidad y extrema variedad de tales entes, que se diferencian por la materialidad de los fines perseguidos, por las dimensiones, por las circunscripciones en las que actúan y por la particularidad de su estructura (de carácter asociativo como el de algunos consorcios de productores y órdenes profesionales, etc., por lo que con frecuencia tienen carácter, más o menos, decididamente institucional, como le sucede a los ECA; a los varios entes de asistencia y beneficencia; a los patronatos escolares; a las Universidades; a algunas fundaciones escolares; a las Cámaras de Comercio, etc.) implican necesariamente delicados y graves problemas de coordinación. Esto permite que la multiplicidad de los medios y de las iniciativas no se realice en un clima de desordenada supraposición, o, peor todavía, de réprobos contrastes, sino que, por el contrario, se consigue la unidad en el desarrollo lo más posible armonioso de todo el sistema.

Se está con esto en presencia de un aspecto de los problemas generales de la coordinación administrativa que no es ciertamente menos importante y delicado que otros, interesando, por ejemplo, las relaciones entre los entes territoriales y los órganos del aparato gubernativo; o las regiones y los entes paraestatales; puesto que el argumento en cuestión toma en sustancia gran parte de la vida y de las actividades de las comunidades periféricas, de las cuales es indudable que los entes autárquicos locales, sean territoriales o no, juegan el papel de los mayores y más directos protagonistas.

3. El problema de la coordinación no constituye una exigencia del todo nueva. En cada tiempo se puede decir que con la existencia de una

pluralidad de entes y órganos administrativos se producían necesariamente además de los problemas de estructuración interna y de funcionalidad, los de relaciones y uniones recíprocas con otras agrupaciones y organismos. Actualmente, sin embargo, la exigencia de la coordinación es advertida de un modo más intenso e impulsivo en tanto en cuanto más complejo y delicado resulta el mecanismo administrativo-social, desarrollándose también contemporáneamente hacia formas de organización plurisubjetiva, con verdadero impulso proveniente de los varios centros de vida.

Y es por esto por lo que el argumento se ha hecho hoy objeto de particular estudio, no sólo en Italia, sino también, y quizá con mayor profundidad, en otros muchos países. Esto, pues, bajo los más variados aspectos de la coordinación entre órganos de la Administración estatal y autárquica, entre organismos locales y centrales, entre estructuras y funciones, y, también, desde el desarrollo de las sucesivas actividades y funciones en el tiempo (con referencia especial al fenómeno del procedimiento). El aspecto particularmente dinámico del orden administrativo de los Estados modernos, en los que los órganos públicos no se limitan al cumplimiento de las funciones propias de orden y conservación (todavía en el 800 los iuspublicistas alemanes afirmaban «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht bestehet—el Derecho Constitucional se olvida, el Derecho Administrativo se mantiene—), sino que, como se ha determinado, ejercitan, aunque bien sea en los debidos límites de respeto de las competencias de los sujetos privados, iniciativas de estímulo e incentivo, cuando no de acción directa en muchos sectores de la vida económica y social, ha contribuido también a imposter los problemas de la coordinación bajo un perfil de movimiento y propulsión que era extraño a las antiguas concesiones de la ciencia de la Administración del siglo pasado y tanto más a la cameral del 700. De aquí el fervor de indagación y las particulares direcciones que han caracterizado en estos últimos tiempos los estudios de la ciencia de la Administración dirigidos a examinar, profundamente, los aspectos más interesantes y nuevos de la organización administrativa moderna.

Y esto puede decirse del fenómeno de las participaciones del Estado en entes y sociedades económicas privadas, del problema de las conexiones organizadoras entre Administraciones públicas y otras dependencias administrativas y económicas, con recíproca utilización de experiencias y de personal (que fué particularmente examinado en el X Congreso de Ciencias Administrativas de Madrid, 1956), del problema de la coordinación entre el aparato estatal y las Administraciones territoriales menores (Región, Provincia, Municipio) con delicados aspectos inherentes a los relativos órdenes de control y, finalmente, de las formas particulares de descentralización funcional (o, por decirlo con gran parte de la doctrina francesa, de servicios) de las tareas estatales, realizadas, por ejemplo, en el Ordenamiento americano por el sistema de las «comisiones reguladoras», órganos descentralizados del Poder ejecutivo; en Francia, con la disciplina de los establecimientos públicos, o, de manera más atenuada de las Administraciones de rentas estancadas; en Ale-

mania Federal, a través de las tradicionales formas de corporaciones de Derecho público o los *Oeffentlichen Aualten*—Institutos de Derecho Público—, y en Italia con los departamentos gubernativos autónomos, los entes paraestatales, los entes públicos locales o territoriales, etc.

4. Clasificando en un único capítulo los sistemas de coordinación en verticales y horizontales, parece claro que al tema de nuestra exposición —esto es, de las relaciones entre entes locales territoriales y no territoriales— interesa prevalentemente sólo la *coordinación horizontal*, esto es, entre entes no incluidos en un sistema de organización jerárquica, o cuasi jerárquica, y que operan sobre un cierto plano de funciones concordantes en el ámbito de comunes circunscripciones territoriales.

En tal sistema de coordinación horizontal es, pues, oportuno distinguir rápidamente una primera forma de coordinación por así llamarla *genérica*, que se actúa por vía legislativa—con la emanación de normas dirigidas a la creación de entes bien estructurados y organizados y a una sabia y eficaz reglamentación de sus posiciones, competencia y realizaciones recíprocas—o bien por los mismos órganos administrativos en el cumplimiento de sus misiones con prudentes iniciativas dirigidas a asegurar lo «óptimo» de la funcionalidad y de la coordinación en el ámbito de las normas vigentes.

Bajo este perfil puede decirse que el argumento pertenece a la temática general de la ciencia de la Administración e interesa sobre todo la buena formulación de las Leyes y los principios fundamentales del arte de administrar, de los cuales parece, así pues, oportuno hacer aquí sólo un breve examen para no recargar el volumen de la exposición, máxime teniendo presente que a menudo, en especial por cuanto concierne a la actividad de los administradores, los principios orales no son descuidados por la mayoría de los funcionarios oficiales. Estos, en efecto, las más de las veces, o por gran preparación y ponderación o simplemente por instinto, no faltan de poner en ello, en el cumplimiento de sus respectivas funciones, los medios más idóneos para realizar la mejor organización y la más eficiente coordinación de los organismos a ellos confiados, sea bajo un aspecto *interno* (organización del personal y de los instrumentos de trabajo, distribución de las funciones y de las tareas, contactos y relaciones entre las varias oficinas), sea sobre el plano *externo* (acuerdo con otros entes, coordinación con actividades institucionalmente desarrolladas por los mismos entes en campos análogos o complementarios, estímulo y coordinación en el desempeño de tareas e iniciativas facultativas en contacto, de concierto o en complementariedad con otros organismos).

Se trata de iniciativas coordinadoras (sobre el plano de funciones que alguien ha calificado justamente como voluntarias y no coercibles colaboraciones, más que de un verdadero y propio Ordenamiento en sentido estricto) de los realizadores y los técnicos de la Administración pública en general silenciosa y ordenadamente desarrollan, aunque no siempre se obtengan resultados satisfactorios, para la provechosa marcha de la gestión pública; recientemente ello ha encontrado en varios sec-

tores una práctica codificación y un estímulo grande en las orientaciones, en las instrucciones y en no pocas disposiciones normativas difundidas y emanadas por iniciativa de los órganos de estudio para la reforma de la Administración pública (véase *Relazione riassuntiva a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre el estado de los trabajos para la reforma de la P. A. I.*, Roma, Poligráfico del Estado, 1953, principalmente las páginas 61 y siguientes).

Parece, pues, que se puede afirmar, a propósito de tales formas de colaboración, que ellas no entran en el ámbito del fenómeno de la coordinación en sentido rigurosamente técnico, sino que más bien pertenecen al plano de las manifestaciones interesadas puramente por los modos de la acción y de la técnica concreta que encierra la función de administrar (este argumento, aunque no está privado de interés, sin embargo, no pertenece estrictamente a nuestro tema).

5. A nosotros nos interesa principalmente el aspecto de la coordinación por así llamarla *específica* entre los entes locales territoriales y no territoriales, esto es, aquella que se desarrolla en el ámbito de *objetivas* previsiones normativas, en base a las cuales vienen reglamentadas, por una cierta estabilidad, relaciones recíprocas y el empleo de instrumentos de colaboración entre los varios entes, estén ellos caracterizados por una relación paritaria o bien de preeminencia de uno respecto a los otros (coordinación con supraordenación); precisamente de ahora en adelante será sólo a la noción de coordinación específica, con ausencia de diversas y particulares indicaciones, a la que nos referiremos. Seguro también que, por cuanto concierne a tal coordinación específica, se manifieste ella en una u otra de las formas mencionadas no parece que deba existir duda alguna sobre su configuración como función de coordinación en auténtico sentido técnico, toda vez que se da la existencia del necesario presupuesto intersubjetivo (entes provistos de un cierto grado de autonomía, entre los cuales precisamente se interfiere la figura organizadora de la coordinación). En el ámbito de la coordinación ha de revelarse que lo *paritario* presupone una realización entre varios entes caracterizados de autonomía recíproca y de ausencia de relaciones de supremacía de los unos respecto a los otros. Ello encuentra su realización sobre el plano funcional, a través de formas de consulta, de recíproco concierto, de cooperación en general (correspondiendo a aquello que los franceses llaman coordinación indirecta, y que tiene también actualmente una larga difusión en los Ordenamientos anglosajones y especialmente en el americano) y sobre el plano estructural, mediante órganos particulares de unión (alguna vez caracterizados de una cierta permanencia o duración, y otras, por el contrario, de naturaleza transitoria: comisiones de estudios, comités provisionales de trabajo para la solución de los problemas y el cumplimiento de especiales programas). Diversa, por el contrario, es la figura de la coordinación con supraordenación, de carácter naturalmente bastante más relevante y complejo.

6. La coordinación con supraordenación presupone la existencia de entes caracterizados, respecto a otros, no tanto de una verdadera y pro-

pia supremacía jerárquica (por lo que se recaería en la hipótesis de la coordinación vertical en sentido estricto, objeto de otras relaciones del Congreso), sino, más bien, de una particular preeminencia de funciones y de importancia administrativo-política respecto a otros organismos, que bien desarrollan funciones autónomas y concurrentes sobre un mismo plano local. La justificación de la tal preeminencia, que a su vez puede dar lugar a la cualificación de tales entes como centro de propulsión, de coordinación y, tal vez también, de vigilancia en las confrontaciones de otros a ellos ligados, puede interrumpirse de cuando en cuando por: a) razones de orden histórico; b) por la particular importancia de las tareas y funciones por ellos desarrolladas en el ámbito de una determinada circunscripción territorial o de un sector social; c) por el hecho de que tales entes sean la expresión directa de la voluntad y de las tendencias del cuerpo electoral y sean también continuamente determinados por la influencia de los grupos de presión, indicadores del equilibrio de las fuerzas sociales; d) por la especial garantía derivada de las estructuras organizadoras, o por las sujeciones que sobre tales entes se dan por particulares controles sobre su actividad.

La coordinación con *supraordenación* puede tener carácter más o menos general o penetrante, puede realizarse, entre otras, en forma de impulso y contribución económica, de representaciones institucionales, de nombramientos o designaciones en el seno de consejos de Administración de otros entes coordinados, de ejercicio de genéricos poderes de vigilancia, de realizaciones de actividades complejas sobre el plano del convenio, del acuerdo, etc., de asociaciones o consorcios en las diversas formas permitidas por los Ordenamientos respectivos.

7. Entre las varias hipótesis de coordinación con supraordinación, algunas, como se ha determinado, tienen carácter circunscrito y especial y merece la pena detenerse a examinar las más importantes de ellas antes de adentrarse en el estudio de las más relevantes formas de coordinación en general.

A) Pueden adscribirse a las categorías en cuestión principalmente las iniciativas coordinadoras desarrolladas por leyes de los entes comunales de asistencia en sede de administración de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia a ellas confiadas (artículo 4.º, Ley de 17 de julio de 1890, número 6.972, y el artículo 6.º, Ley de 3 de junio de 1937, número 847) o, asimismo, temporalmente separadas (artículo 49, Ley de 1890), esto teniendo en cuenta la modalidad de la materia de prescindir del hecho de que las tareas mayores de coordinación y de control, sobre entes de beneficencia corresponde a la autoridad gubernativa (artículo 44 y siguientes, Ley de 1890; D. L. LGT. de 22 de marzo de 1945, número 173 y siguientes, sobre comités provinciales de asistencia y beneficencia pública), la cual se deberá avalar, para tales fines, de la colaboración de los entes ECA. (artículo 14, Decreto-Ley de 1945).

El convenio en tal modo previsto por el legislador estaría inspirado,

así pues, por una forma de interesante valoración de los ECA, dirigida a un trabajo de propulsión y coordinación, bajo la dirección de los órganos gubernativos, por las actividades asistenciales desarrolladas en la circunscripción, además de por la adopción de eventuales iniciativas de urgencia. Es de lamentar, sin embargo, que en la práctica tales funciones de coordinación no hayan tenido siempre, y bajo ningún aspecto, una realización igualmente eficaz, ya sea por cuanto concierne a los mismos comités provinciales de asistencia y beneficencia (por razones quizá de índole burocrática), ya sea en relación al trabajo de colaboración de los Ecas. Estos, en efecto, mientras de una parte son llamados a desempeñar útiles funciones coordinadoras, en vista de las disposiciones contenidas en la Ley del 17 de julio de 1890, número 6.872, y modificaciones sucesivas, por ejemplo, sobre concentración de los Eca —y otras formas asociativas análogas— de diversas Obras Pías, por otra parte, carecen, sin embargo, de adecuados medios financieros provenientes de las principales, pero no siempre suficientes formas de financiación: 1.º Rentas patrimoniales. 2.º Donaciones de las Provincias, Municipios, y otros entes públicos o privados. 3.º Cantidades asignadas anualmente por el Ministerio del Interior, a través de recaudaciones de especiales adiciones sobre tributos y con créditos extraordinarios del balance. Sería deseable, bajo este aspecto, que la actividad de los Ecas, dirigida al estímulo y a la coordinación de un sector tan importante para la vida local, como es aquel de la asistencia y beneficencia, viniese siendo más hábil y eficaz, desarrollando, pues, bajo el aspecto técnico y funcional (y sobre la guía de los mismos resultados de la reciente encuesta parlamentaria sobre la miseria en Italia y sus medios para combatirla), aquella elevada finalidad que el legislador les ha atribuido precisamente a tales entes, investidos de las delicadas tareas de coordinación y de propulsión que hemos enunciado.

B) Una forma bastante interesante de coordinación con supraordinación con carácter de especialidad es aquella realizada por las *Cámaras de Comercio* en las confrontaciones de una variada serie de entes operantes en los sectores económicos y profesionales. En este campo las Cámaras de Comercio están efectivamente investidas de tareas de impulso, coordinación y control de notabilísima importancia. Tales tareas van desde el sector de los precios, con la participación de los adecuados comités y comisiones consultivas provinciales, hasta la Administración y vigilancia sobre las bolsas de comercio y sobre los depósitos francos; control de las muestras, ferias y exposiciones y entes de carácter empresarial y de artesanía; protección y control de la labor de los entes de turismo (a cuyos gastos generales por sedes, locales, etc., las Cámaras responden, en parte, ejercitando también una actividad consultiva de indirecta vigilancia sobre los balances); últimas actividades de consulta y protección del trabajo de organismos e institutos que desempeñan actividades en el campo agrícola, forestal, zootécnico, científico, cooperativo, y, en fin, hasta las iniciativas dirigidas a promover y desarrollar institutos y escuelas profesionales. Se trata de tareas que muchas veces están previstas y reglamentadas analíticamente por las

Leyes y Reglamentos, y otras que se determinan con intervenciones no menos importantes de carácter facultativo, dirigidas a asegurar con una cierta discrecionalidad de iniciativas y de medios la consecución de las finalidades de desarrollo de la producción y de los negocios.

Como se ve, las Cámaras de Comercio retornadas a nueva y más intensa vida, a tenor de las reconstituciones de las formas originarias llevada a cabo con el D. L. L. de 21 de septiembre de 1944, número 315, derogador de los Consejos Provinciales de la economía corporativa revisiten indudablemente en el ámbito de sus funciones, cual entes promotores y coordinadores, una gran importancia, y aparecen destinados a aumentar en un futuro el peso de sus atribuciones, especialmente si las reformas legislativas que se enuncian tienen cuenta de las exigencias siempre progresivas de la economía local, de las relativas necesidades de mayor coordinación en las iniciativas de los múltiples entes operantes en el sector económico productivo, de las exigencias derivadas de la institución y funcionamiento de los múltiples Ordenamientos regionales y del Consejo Nacional de la economía y del trabajo (sustituyéndose, o auxiliándose, este último por otro órgano del Estado, deliberantes y operantes en materia de política económica).

C) Bien interesante, siempre bajo el aspecto del ejercicio de funciones de coordinación especial, es el sector de los *entes turísticos*, los cuales, articulados, como es sabido, en entes provinciales y departamentos autónomos locales desarrollan además de la de carácter inmediato y directo, una actividad de coordinación y de unión con diferentes organismos que desempeñen actividades conectadas o, asimismo, interesantes al turismo. Así, por ejemplo, el E. P. T. está representado de derecho en la comisión provincial para la tutela de las bellezas naturales (artículo 2.º, Ley de 29 de junio de 1939, número 1.497); e igualmente el presidente de los mismos entes toma parte a título consultivo de la Comisión Provincial de Artesanía (artículo 13, Ley de 25 de julio de 1956, número 860) y del Comité Provincial para la Asistencia veraniega a la infancia; y un representante del E. P. T. participa a título consultivo en las reuniones periódicas para el examen preliminar de las cuestiones relativas a las autolíneas, junto a la Inspección por departamentos de la circulación civil y de transportes por concesión. Esto, por prescindir, pues, de las tareas de general coordinación que los entes en cuestión tienen en las confrontaciones de las diferentes asociaciones y departamentos turísticos comunales.

D) Otra hipótesis de coordinación con supraordinación, con carácter de especialidad, es aquella de las Federaciones Provinciales de O. N. M. I. Consideramos oportuno hacer hincapié en la presente relación, aunque trátanse en rigor de organismos periféricos paraestatales, en vista de los particulares ligámenes existentes entre tales organismos de estructura federativa y una serie de múltiples entes institucionales —locales de carácter asistencial, y no sólo de entes territoriales provinciales—. A las federaciones del O. N. M. I., en efecto, le están atribuidas, entre otras, las tareas de dirigir y coordinar las actividades, ade-

más de las de los comités comunales del patronato, las de las instituciones públicas y privadas operantes en el sector de la maternidad e infancia, en el ámbito de sus circunscripciones (artículos 8.º y 10, T. U. de 24 de diciembre de 1934, número 2.316). Aquí estamos en presencia de una interesante forma de coordinación del todo particular, en cuanto tales instituciones y entes, todavía antes de estar sujetos al poder de coordinación y de control por parte de las federaciones provinciales, resultan ligadas a las mismas por una relación de asociación que no quita, sin embargo, a los entes mismos su autonomía y la aptitud a perseguir sus fines particulares según los respectivos estatutos. Esto según las abstractas reglamentaciones legislativas, que hacen posible la realización de la tal estructura asociativa, se ha atenuado bastante, y aun diríamos que ha venido a menos del todo, siendo a estos efectos muy extraña la participación de los diferentes entes miembros en la vida de la Federación. En realidad, múltiples federaciones resultan hoy dirigidas por comisarios extraordinarios nombrados por los Prefectos, situación ésta, que podrá quizá encontrar sus orígenes en particulares causas de insuficiente funcionalidad de los órganos federativos normales, pero que altera indudablemente la verdadera naturaleza de las tareas y de las funciones de impulso y de coordinación confiadas por el legislador a las federaciones provinciales, en cuanto son expresiones directas de las iniciativas y de las fuerzas operantes en este delicado sector de la asistencia. Precisamente por esto, semejante situación no puede nada más que revestir carácter contingente, y es de esperar que sobre el plano de las reformas legislativas actuales, la materia encuentre una orgánica y satisfactoria reglamentación que permita, con la eliminación de los defectos de la vigente legislación, restituir la representación provincial del O. N. M. I., a sus normales organizaciones y funciones.

E) Otros ejemplos no faltan de entes locales que desarrollan funciones de coordinación especial con supraordinación, más allá de las más típicas hipótesis, que han sido señaladas. Diferentes, acaso, sean la extensión y la importancia de las tareas desarrolladas bajo el aspecto jurídico, pero mantienen, sin embargo, las características ya delineadas del tipo de coordinación particular que examinamos. Tal puede decirse, por ejemplo, de los *Consortios Antituberculosos*, entes de derecho público operantes en cada Provincia, según la reglamentación contenida en Leyes especiales y, también, en el T. U. de las Leyes sanitarias de 27 de julio de 1934, número 1.265, y teniendo entre sus funciones, también aquellas de la coordinación de todas las actividades y trabajos existentes en la Provincia para combatir la tuberculosis, con facultad, asimismo, de apremios y prevenciones correctivas en orden a la acción de las mismas y con facultad para reemplazar en los casos urgentes.

Ello mismo puede decirse, en un cierto sentido, de la *Universidad*, que, además de su actividad genérica de fomento y estímulo a las varias actividades de investigación y estudio en los centros a ello destinado (asunto éste que tiene en Italia gran desarrollo y cultivo a semejanza de cuanto acaece en otros países, como, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, donde las relaciones entre la Universidad y

otros entes y administraciones, representan uno de los puntos fundamentales en el cual se coordina la vida de las relaciones públicas), tiene también atribuidas funciones de coordinación específicas, con carácter de supraordinación en las confrontaciones de algunas instituciones culturales o de previsión. Son de señalar a este respecto las diversas fundaciones de estudio y de asistencia, y, de principalmente, las obras universitarias, entes que tienen personalidad jurídica y que persiguen fines de previsión y asistencia a los estudiantes universitarios; sobre las mismas, los Rectores ejercitan tareas de coordinación, vigilancia y también de administración directa, presidiendo los respectivos consejos administrativos (artículo 189 y siguientes del Real Decreto de 31 de agosto de 1933, número 1.592, sobre la instrucción superior, Decreto-Ley de 5 de abril de 1945, número 238).

Pero está claro que se trata todavía de aplicaciones bastante limitadas, en un campo en el cual lo más importante podría ser la benéfica acción coordinadora ejercitada por las instituciones universitarias en el ámbito de la vida pública local (por no decir en horizontes todavía más amplios), y esto, especialmente, cuando las aspiraciones de las mismas al ejercicio de mayores y más eficaces funciones a la valoración del Ordenamiento de los estudios y, aunque no por último, a una mayor y más extendida autonomía financiera, vinieran traducidas a una auténtica realidad.

Es bien conocida, cual sea la importancia, que la subsistencia de un mínimo de autosuficiencia financiera puede tener, a los fines, no ya sólo del idóneo ejercicio de poderes de condicionamiento y coordinación en las confrontaciones de otros organismos, sino, desde luego, para la subsistencia de una verdadera y propia autonomía administrativa (no ilusoria) en el ente considerado, sea el territorial o el institucional.

8. Dejando aparte otros menos importantes casos de entes coordinadores con carácter de supraordinación, pero operantes en sectores circunscritos, interesa principalmente, bajo muchos aspectos, examinar las manifestaciones de coordinación de carácter general, esto es, aquellas en las cuales el ente coordinador, por su particular naturaleza y por la amplitud de su jurisdicción, opera en un largo radio de acción con referencia a una gran parte de los entes autárquicos territoriales (Regiones, Provincias y Municipios). Tales entes constituyen, en un cierto sentido, centros naturales y de la vida administrativa-social-económica de las respectivas circunscripciones, lo que es fácilmente explicable cuando se piensa que sus Ordenamientos responden a todos los principios y criterios que están a la base de la coordinación por supraordinación, ya expuestos más arriba (la razón histórico-tradicional, la importancia de las tareas y funciones desarrolladas, su característica de entes representativos del cuerpo electoral, la complejidad de sus estructuras y de sus Ordenamientos en general).

9. En el cuadro de los tres entes territoriales la expresión más típica de coordinación territorial general sería cotejable en las *Regiones*, las cuales operan en tal sentido, sea sobre el plano legislativo, con una

competencia que se extiende a una gama vastísima de materias que mantienen un interés regional (artículo 117 de la Constitución y normas relativas contenidas en los múltiples estatutos de las regiones especiales), sea sobre el plano administrativo cuando las tareas de las regiones se extienden en su mayor parte a los sectores de su competencia legislativa (artículo 118 de la Constitución y normas de los estatutos especiales). Se puede afirmar, asimismo, que en los entes regionales la tarea de coordinación (administrativa) cuasi prevalece sobre la de administración directa; esto también, por la exclusión prevista por la Constitución, para las funciones administrativas «eminentemente locales confiadas a la directa competencia de los entes menores», por las cuales es atribuido normalmente el ejercicio de las atribuciones administrativas de las regiones por delegación de competencia.

Una semejante acentuación de las tareas de coordinación corresponde también a las exigencias de un idóneo contenido de las funciones regionales que, sobre la guía del resto de los mismos principios constitucionales, no deben tanto mirar a dar vida a una nueva burocracia, repitiendo en escala diversa los lamentables inconvenientes de la centralización gubernativa, sino principalmente a establecer, también sobre el plano administrativo, las directrices generales para el funcionamiento de los diferentes entes locales operantes en las circunscripciones.

Bajo otros aspectos puede decirse también que las funciones de coordinación atribuidas a los entes regionales vienen desarrolladas con carácter de particular integridad y plenitud, verificándose las mismas, sean con el ejercicio de amplias funciones normativas (entre otros, en el sector particularmente importante de los Ordenamientos de los entes locales), sea con las tareas de control y vigilancia y, asimismo, con verdaderas y propias actividades de coordinación sobre un plano horizontal. Esto, no obstante, creemos que no es necesario el detenerse de modo particular sobre el tema de la coordinación realizada por las regiones en cuanto sobrepasa, en un cierto sentido, nuestra tarea, porque en ella predomina el principio de coordinación vertical que justifica la situación del tema en un orden diverso de esta exposición.

10. De estricta competencia nuestra es, por el contrario, el examen de las actividades de coordinación propias de los *Municipios* y de las *Provincias*.

La actividad coordinadora se explica así en todos sus más típicos aspectos y con carácter de verdadera generalidad, al menos sobre el plano administrativo, puesto que, por cuanto concierne al ejercicio de las funciones normativas, tales entes territoriales, a diferencia de las regiones, están dotados de poderes reglamentarios, y, así pues, no pueden, en su mayor parte, constituirse para reglamentar unilateralmente la organización y el funcionamiento de otras personas jurídicas operantes en su circunscripción, ni las relaciones con las mismas.

Sobre el plano administrativo las funciones de coordinación declaradas por los *Municipios* y las *Provincias* son, por el contrario, como se ha dicho, notables y se desarrollan con las características ya señaladas de la *especificación*, de la *supraordenación* y de la *generalidad*.

Bajo el primer aspecto es cierto, en efecto, que los Municipios y las Provincias desarrollan frecuentemente sus actividades coordinadoras no de modo genérico, a través de simples contactos e iniciativas de espontáneo concierto con otros entes e instituciones, sino, principalmente, a través de procedimientos y órganos específicamente determinados para tal fin por la Ley.

Bajo el segundo y tercer aspecto no se puede negar que Municipios y Provincias, por una serie de razones que corresponden a los principios más arriba delimitados, no sólo por explícito reconocimiento de poder legislativo, se presentan como los mayores protagonistas de la vida local, esto es, de una parte, como *sujetos activos* de una serie de importantísimas *funciones a ellos institucionalmente atribuidas* (ejercicio descentralizado de funciones gubernativas, servicios estadísticos-padronales, policía local en sus varias secciones, obras públicas, agricultura, aguas, asistencia y beneficencia, gestiones de servicios públicos esenciales, etc.), y de otra, como organismos determinados para tareas de impulso y coordinación en las confrontaciones de otros muchos entes que operan en el ámbito de sus circunscripciones (en las múltiples formas de subvenciones y contribuciones, representaciones institucionales en los Consejos de administración, actividad de concierto y otras manifestaciones sobre el plano de la complejidad, ejercicio alguna vez de algunos poderes directivos de vigilancia y de control, asociaciones, federaciones, consorcios, etc., constituyendo en cierto sentido, como se verá, la hipótesis límite de la actividad coordinadora). Tales funciones de coordinación han adquirido en los Ordenamientos modernos una importancia no menor que las mismas tareas de administración directa desarrollada por los Municipios y Provincias en los sectores de su propia competencia, lo que es, en el fondo, propio de las substanciales exigencias de los Ordenamientos modernos, en los cuales, como ya se ha visto, las funciones económico-sociales, confiadas cada vez en mayor medida y con carácter de notable variedad, a la Administración Pública tienden, obviamente, a ser desarrolladas por entes públicos particularmente preparados y especializados para ellos, en homenaje a un criterio de descentralización funcional y por servicios, y esto, ya sea sobre el plano nacional, ya sea sobre el local. Tal orientación parece, también nosotros lo creemos, útil no sólo para el mayor ejercicio de las determinadas funciones, sino también a los fines de conseguir el más eficaz cumplimiento por parte de los entes territoriales y especialmente de los Municipios de sus funciones, y, asimismo, en relación a los medios disponibles, y esto sin menoscabar las descritas prerrogativas de los entes territoriales en cuestión. También bajo este aspecto parece, así pues, que el principio de la coordinación, plasmado en sus varias y más eficaces formas y expresiones, representa el mejor medio para potenciar las funciones y las tareas de las administraciones locales territoriales, sin alcanzar los excesos de ejercicios hipertrofiados por parte de las mismas, de las más diversas actividades económico-sociales, como a veces ha sucedido en algunos discutibles planteamientos acerca de las tareas de las colectividades locales (véase, por ejemplo, el estudio, nuevo bajo muchos as-

pectos, de SINGER sobre «la intervención de las colectividades locales en materias económicas». París, 1956, páginas 15-17).

11. Un examen de las concretas manifestaciones de las funciones de coordinación en las administraciones municipales y provinciales servirá para clasificar mejor las ideas sobre el argumento y para ofrecer principios para útiles reflexiones a los fines de una mejor organización y reglamentación de tales tareas.

Se considera oportuno iniciar el examen tratando del ente municipal, que, más que la Provincia misma, se presenta caracterizado por relevantes tareas de coordinación, sea por que él representa la unidad elemental de la organización administrativa local, sea por el hecho de que en el ámbito de su circunscripción él desarrolla también algunas veces misiones coordinadoras que sobre el plano provincial, sin embargo, son confiadas a órganos y autoridades gubernativas.

Las funciones de coordinación desarrolladas por los *Municipios* se plasman en las más variadas formas ya esquemáticamente anunciadas. Principalmente en virtud de *contribuciones financieras* hacia otros entes (excluyéndose a este respecto aquellas para el funcionamiento de administraciones gubernativas) para servicios por ellos determinados en el sector de la asistencia y beneficencia, sanidad y enseñanza. Tales contribuciones, que para la mayor parte están contenidas en la relación de gastos obligatorios de los cuales trata el artículo 91, T. U. de la Ley Municipal y Provincial de 1934, van referidas, principalmente, a los reembolsos a hospitales para la atención de enfermos pobres que tienen derecho a asistencia en el Municipio; las contribuciones anuales a la Provincia para la asistencia de los hijos ilegítimos; los reembolsos de gastos para la protección a los impedidos para el trabajo; las contribuciones anuales a los consorcios provinciales antituberculosos, y a aquellos de protección de las Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; los suministros anuales a los patronatos de enseñanzas; las contribuciones a los consorcios para la enseñanza técnica profesional y a los organismos de recreo, arte y cultura, como, por ejemplo, los entes teatrales paracomunales, las donaciones a título gratuito o semigratuito de terrenos apropiados para la construcción de casas populares o para obras públicas de relieve, etc.

Las más de las veces por tales contribuciones (con las cuales de por sí los entes comunales se sitúan en la posición de organismos de propulsión y de estímulo, con inevitable y más o menos tensibles influencias en las orientaciones administrativas de los entes subvencionados, especialmente cuando se trata de contribuciones facultativas) le corresponden como contrapartida formas particulares de intervención específica sobre los Municipios subvencionados. Y alguna vez, asimismo, las representaciones en los Consejos de administración se realizan independientemente de especiales subvenciones, como sucede para las Cajas de Ahorro, para los entes provinciales de turismo, para los Consejos de administración de algunos hospitales donde las contribuciones de los Municipios vienen por lo demás suministradas indirectamente en forma de cuota de hospitalidad.

12. En algunos casos la intervención de las administraciones municipales en la gestión de los entes institucionales se presenta en forma particularmente relevante, como, por ejemplo, para los organismos del O. M. N. I., en los cuales el Síndico, por prescindir de la composición de las Federaciones Provinciales, es de derecho presidente de los Comités Municipales de Patronato (a los cuales Comités, como es sabido, les está confiada la tarea de organización y vigilancia de las iniciativas de asistencia a la maternidad y a la infancia en el ámbito de cada circunscripción municipal).

Una típica manifestación de la actividad de coordinación es, pues, aquella que se plasma en el sector de la *asistencia y beneficencia*, mediante el ejercicio de poderes de control y vigilancia sobre Obras Pías, así como en las propuestas de reforma de los estatutos de tales obras. La justificación de la atribución de tales tareas a los Municipios en esta materia está buscada bien en la importancia intrínseca de la misma (que afecta al delicado fenómeno del pauperismo con reflejos, así pues, de carácter verdaderamente sociales y también de orden público), bien en la oportunidad de que los entes municipales colaboren con los Eca y con los organismos gubernativos en la coordinación de las múltiples iniciativas de los numerosos entes institucionales destinados a tareas asistenciales. Es así que el legislador atribuye a los Municipios: a) el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración de los Eca (artículo 2.º de la Ley de 3 de junio de 1937, número 847); b) la vigilancia no sólo de las instituciones generales que actúan en pro de la generalidad de los habitantes del Municipio y de los barrios, sino también, y principalmente, de los «establecimientos de caridad y beneficencia» (Obras Pías) con facultad de control sobre el movimiento general y sobre las relativas contabilidades (artículo 132, T. U. de la Ley Comunal y Provincial de 1915); c) y, por último, el ejercicio de poderes de iniciativa en orden a las eventuales propuestas de reforma de los estatutos orgánicos de fusión y cambio de los fines (artículo 62 M. o d. 17 de julio de 1890, número 6.972).

13. En la práctica sucede que estas funciones especiales de coordinación y vigilancia en materia de asistencia y beneficencia no son llevadas a efecto por el Municipio, de modo directo con particular eficacia, por lo que se limita a tareas de generalísima vigilancia y remite el ejercicio de gran parte de sus funciones a los Eca, institucionalmente investidos, como se ha visto, de las tareas de coordinación de las múltiples actividades de asistencia (Ley de 1890; artículos 2.º y 14 del Decreto-Ley lgt. de 2 de marzo de 1945, número 173). Por el contrario, sucede que las participaciones financieras de los mismos Municipios en materia de asistencia y beneficencia, que deberían revestir, al par de los otros, según los principios generales anunciados también legislativamente, carácter subsidiario e integrativo respecto a análogas iniciativas de los entes que desarrollan funciones de asistencia específica vienen a incidir prácticamente (por la penuria de medios de que disponen) en vía normal y constante sobre los balances de los entes municipales; tales exigencias, en especial aquellas contenidas en los números 1, 3, 4, letra H

del artículo 91, T. U. de la Ley Comunal y Provincial de 1934, constituye un gravamen obligatorio más que indiferente para los Municipios. Se asiste, así pues, al quebranto de aquel principio que al comienzo de estas notas se vió que debía informar intencionalmente la organización y el funcionamiento de los entes locales territoriales; y esto sucede porque los sectores no estrictamente pertenecientes a sus naturales atribuciones, la actividad misma de los entes debería estar prevalentemente dirigida más que a las funciones y a las cargas de administración directa, a las iniciativas de coordinación en las confrontaciones de las múltiples instituciones que operan en la circunscripción. La falta adecuada de semejantes principios (que responden a su vez, como ya se ha determinado a la oportunidad de conciliar en los Ordenamientos jurídicos modernos, las efectivas exigencias de las especializaciones con la necesidad por otra parte sentida, de una coordinación general de las actividades desarrolladas en los diferentes sectores) constituyen, muy probablemente, una de las causas, y no de las últimas, del déficit de la economía local y de las deficiencias que se advierten, ya sea en el funcionamiento de las varias administraciones municipales que han de sufrir gravámenes no propios institucionalmente considerados, ya sea en la insuficiente coordinación de una multiplicidad de instituciones que actúan en el campo de la asistencia, como, asimismo, en otros, a veces con supraposiciones recíprocas y, a menudo, sin directrices generales unitarias. El problema debe ser objeto de atento examen a nuestro modo de ver, tanto en sede administrativa (por cuanto pueda entrar en las competencias y posibilidades de los administradores públicos) como del legislador, al cual le correspondería la doble tarea de ofrecer a las administraciones municipales instrumentos más idóneos para una actividad coordinadora más eficaz, si bien, en vía auxiliar, en apoyo de los diversos y más generales órganos de coordinación sobre el plano provincial, regional y nacional (las mismas atribuciones de vigilancia de los Municipios sobre los Eca y sobre las Obras Pías en general, no resultan legislativamente bien especificados, no estando bien claros tampoco los poderes referentes a los Municipios mismos, en sede de tramitación de tales controles); en segundo lugar, de dotar a los entes institucionales, destinados al desarrollo de actividades especializadas en este sector, de instrumentos y medios económicos más idóneos y eficientes, en especial en el señalado sector de la asistencia y beneficencia. Aquí las fuentes mayores de financiación, además de las provenientes de los particulares están hoy constituidas por gravámenes, a menudo insuficientes, del Estado, en virtud de las adicionadas a los Eca sobre algunos tributos erariales, provinciales y municipales, y de algunas asignaciones sobre capítulos de gastos del Ministerio del Interior.

14. Observaciones análogas podrían ser realizadas, si bien bajo diversos puntos de vista, también sobre otros sectores en los cuales la actividad coordinadora de las administraciones municipales, revela la necesidad de reorganización y demás precisas sistematizaciones legislativas. Así, puede decirse, por ejemplo, en el *campo sanitario*, en el cual, por las particulares funciones a ellos atribuidos en los diversos

campos, por las leyes municipales y provinciales y también sanitarias, los Municipios se presentan, entre los varios entes locales, como los más naturales tutores de los intereses del sector, justificándose la cualificación que le ha sido dada de organismos de la administración sanitaria indirecta. No puede dejar de reconocerse que los Municipios, responsables como son, en efecto, de todos los servicios fundamentales de la policía local, sanidad e higiene, interesados en la práctica, como se ha visto, de manera notabilísima en los servicios hospitalarios, cual entes suministradores de una gran parte de los gastos de hospitalidad para los no pudientes en concurrencia con los diferentes Institutos de Previsión, con los cuales tienen, también bajo este aspecto, relaciones permanentes y continuadas, miembros de derecho de los Consorcios Provinciales antituberculosos (a cuyo funcionamiento ellos contribuyen en medida proporcionada al número de los habitantes), efectivos participantes de la actividad de entes particularmente importantes a los fines de asistencia sanitaria, como, por ejemplo, los Patronatos Locales del O. N. M. I., los Patronatos de enseñanza y otras instituciones similares dotados, en fin, bajo el aspecto instrumental de departamentos sanitarios convenientes que desarrollan la doble tarea, en interés de los entes territoriales como tales y, en el aparato gubernativo, tienen la posibilidad y los instrumentos para desempeñar una notable función de coordinación de las varias actividades sanitarias locales, esto bien entendido sobre el plano institucional y sin aun para nada menoscabar los principios de autonomía de los entes interesados, y, en nada disminuyan las delicadas tareas de coordinación vertical y de control, pertenecientes a las autoridades sanitarias provinciales y gubernativas en general.

Semejantes consideraciones llegan hoy a conquistar mayor valor ya que debido a la presente reforma de los servicios sanitarios centrales, con la institución del nuevo Ministerio de Sanidad (Ley de 13 de marzo de 1958, número 296), los departamentos sanitarios municipales, que funcionan también como órganos periféricos del Ministerio mismo, vienen a estar investidos, además de sus tradicionales funciones, de aquellas eventuales cooperaciones a las iniciativas de las autoridades sanitarias provinciales, en la tarea de coordinación y vigilancia sobre los entes e instituciones que operan en el sector sanitario local (artículo 1 y siguientes de la Ley citada). La materia, así pues, es de las más delicadas, también porque los entes municipales, si bajo un determinado aspecto se encuentran para ser intérpretes, con lo ya se ha acentuado, de finalidades generales, afectando a la colectividad toda, de su administración, bajo otro aspecto vienen alguna vez a ser portadores de intereses parcialmente contrapuestos con otros organismos que operan en el campo sanitario, cuales, por ejemplo, los Institutos de Mutualidades, complementariamente tenidos para el mantenimiento de las cargas de hospitalidad y, en las confrontaciones de los cuales una eficaz labor de coordinación no puede ser ejercitada si no es a través de organismos centrales supraordinados.

Para otros sectores, la actividad de coordinación de los entes muni-

cipales tiene el mismo modo de desarrollo pero en forma más atenuada como, por ejemplo, para el *sector de enseñanza*, donde la acción de los Municipios resulta hoy más que todo, limitada, considerado que los fundamentales órdenes de enseñanza, aquí comprendidas las escuelas elementales, son confiados a la directa gestión y reglamentación de la administración estatal. Quedan a los Municipios, por prescindir de las cargas de prestaciones de los locales y enseres múltiples para institutos de instrucción gubernativa (a los cuales, sin embargo, no corresponde alguna particular intervención en el cumplimiento y en las directrices de los relativos servicios), las tareas de gestión directa de escuelas de maternidad, rurales, de cálculo, así como la intervención en los patronatos de enseñanza, en los consorcios provinciales para la instrucción técnica y profesional (regulados éstos últimos por el Real Decreto de 26 de septiembre de 1935, número 1.946) en los consejos de administración de las universidades en vista de las relativas contribuciones y otras pocas tareas.

Se trata como se ve, de atribuciones un poco limitadas, así como se registra igualmente en el *sector de las actividades económicas y comerciales*, donde, bien correspondiendo a los Municipios, no pocas funciones de relieve (en tema de otorgación de licencias de comercio, de ferias y mercados, de tarifas, de medios de transporte, de asunción directa de servicios públicos, además de otras funciones que directa o indirectamente inciden en la economía pública y privada) los verdaderos y propios poderes de coordinación son confiados, como ya se ve, a las Cámaras de Comercio. Consideraciones análogas podrían hacerse para la actividad de coordinación de los Municipios en el *campo turístico*, donde, dada la existencia de entes institucionales para ello determinados y provistos de personalidad jurídica (organismos autónomos de asistencia, residencia y turismo, institutos locales por Ley de 15 de abril de 1926, número 765, y entes provinciales de turismo creados sobre base provincial por Real Decreto-Ley de 20 de junio de 1931, número 1.425) las relativas funciones de los Municipios se desarrollan principalmente sobre el plano de las representaciones en los respectivos consejos administrativos. Naturalmente por los entes turísticos provinciales está interesado el Municipio principalmente, con participación, así pues, prevalente, a través de tal medio, para la fijación de las directrices turísticas por los mismos entes realizadas, salvo naturalmente a la consecución de análogos fines en forma indirecta, por parte de los Municipios, a través de cada iniciativa de orden económico-técnico-urbanístico asimismo examinada a los fines del desarrollo turístico-local; pero las funciones de coordinación verdadera y propia en este específico sector, aquí comprendemos las relaciones con los Institutos de Crédito competentes para las financiaciones técnico-hoteleras, pertenecen, obvio es indicarlo, a la competencia de los establecimientos autónomos y de los entes provinciales de Turismo. Estos, por prescindir de los delicados y notables problemas de orden financiero, resultan, según la actual reglamentación legislativa, bastante eficientes y bien dirigidos al desarrollo de sus tareas, que han sido aumentadas a raíz de la descentralización de los servicios de la Co-

misaría Central para el turismo (de D. P. R. de 28 de junio de 1955, número 630).

Sin descender a ulteriores especificaciones para otros sectores menos importantes y vitales de la actividad municipal (por prescindir por ahora de aquellas especiales formas de coordinación límite que se manifiestan a través de la participación de estructuras más complejas de carácter federativo, asociativo, consorciativo, de las que se hablará próximamente) bastará por ahora observar, antes de pasar a las atribuciones de coordinación de las administraciones provinciales, cómo el carácter de generalidad de las funciones coordinadoras de los Municipios, ya más atrás enunciadas, resulta substancialmente confirmado, por las determinaciones anteriormente expuestas; por lo que esto debe entenderse con una significación relativa que, será cuanto antes especificada al final de nuestra exposición.

15. Para cuanto concierne a la *Provincia*, y en un primer examen de las actividades y funciones por la misma ejercitadas resulta más que nada evidente cómo encuentra aquél su particular aplicación al principio, ya señalado, del equilibrio entre las funciones de administración directa ejercitada por parte del ente autárquico territorial y las funciones por el contrario de coordinación. También por tradición histórica, además de por las razones peculiares de la fisonomía de nuestro ordenamiento administrativo autárquico, la Provincia ha tenido siempre (y tiene todavía) funciones administrativas directas en orden bien circunscrito que se refieren, como es sabido, principalmente a la comunicación, a la beneficencia pública (mantenimiento y cuidado de los enajenados pobres y de los hijos ilegítimos), a la sanidad, especialmente en el campo de la higiene y profilaxis, a la enseñanza pública (para algunos determinados tipos de institutos y escuelas, y bajo forma principalmente de contribuciones para su construcción, manutención y ejercicios); a tales funciones, pueden, sin embargo, sumarse algunas otras referentes a la agricultura, saneamientos, obras públicas, además de las de asunción directa de algunos servicios públicos que son realizados en vía facultativa por los entes en cuestión. Se trata de una serie de funciones que tienen tendencia a ampliarse también en virtud de las presentes normas de descentralización de algunos servicios ya de competencia del Estado, pero que en su totalidad no revelan el volumen y la extensión de las actividades comunales. Por el contrario, las misiones de coordinación desarrolladas por la Provincia resultan de un cierto relieve y, aun bajo varios aspectos, no menos sensibles de aquellas de los Municipios, lo que es debido a la posición de particular preeminencia que el ente provincial ocupa en el ámbito de las instituciones locales y de la autoridad que posee por ser la misma expresión directa de la voluntad del electorado de la Provincia entera.

Las expresadas funciones de coordinación se desarrollan aquí, principalmente, bajo el perfil del impulso económico y de las representaciones institucionales, en varios entes e instituciones. Es así que la Provincia, por prescindir de las contribuciones que ella tiene que aportar para el funcionamiento de múltiples órganos y departamentos gubernamentales,

tivos, tiene propias y específicas representaciones obligatorias o facultativas (en la hipótesis de contribuciones económicas) de los varios entes institucionales, por ejemplo, en los entes provinciales de turismo, en los Consorcios provinciales Antituberculosos, en los Consejos de administración de la Universidad, en los Consorcios provinciales para la enseñanza técnica, en los Patronatos de enseñanza, en las Federaciones provinciales del O. N. M. I. (que son más bien de derecho, de aquí que se hallen inscritas, presididas por el Presidente de la Administración provincial, y ejerzan, en tal caso, poderes de designación de los miembros de los patronatos comunales), y, en fin, en los otros múltiples entes que operan en el campo estrictamente administrativo, económico, profesional, de enseñanza cultural, etc.

La actividad coordinadora de las Provincias se desarrolla, pues, bajo un segundo aspecto de participación, si bien indirecta, en funciones de vigilancia y control administrativo, a través del poder de nombramiento de los miembros no gubernativos de la Junta provincial administrativa en sede de tutela y jurisdicción y de los Consejos provinciales sanitarios (órganos de primerísima importancia para la vida administrativa local). Se puede decir que mediante tales iniciativas se determina una interesante forma de enlace entre las funciones de coordinación institucionales verdaderas y propias y aquéllas, por el contrario, de carácter vertical, típicas de los órganos provistos de poder discrecional y de control en sede de jerarquía propia e impropia.

Particularmente importante, en fin (caso límite de nuestra exposición), es la tercera manifestación de la actividad de coordinación de la Administración provincial, bajo el aspecto de la asociación y consorcio, que tiene carácter obligatorio o facultativo, con otros entes, lo que se manifiesta en los más variados campos de las obras hidráulicas, portuarias, de comunicación, y también en aquellas ya vistas de sanidad (Consorcios Antituberculosos), o de la enseñanza (consorcio universitario), según las normas proporcionadas para cada caso o, más en general, sobre la base de las normas generales contenidas en los artículos 156 y siguientes de la Ley Comunal y Provincial de 1934. En estos casos la iniciativa de los entes provinciales asume la doble característica del ejercicio de funciones administrativas, sean directas o de coordinación, figurando en general la Provincia como principal consorcio, o como aquel ente de mayor relieve y, así, pues, provistos de tareas y poderes de dirección.

Casos análogos puede, pues, reconocerse antes que como formas de verdadero y propio consorcio, a través de convenciones particulares realizadas en cada caso con otros entes interesados, como es previsto, por ejemplo, por el artículo 139 de la Ley Comunal y Provincial de 1934, que autoriza precisamente a la Provincia a desarrollar, mediante acuerdos con los entes interesados, servicios propios a varios Municipios de la misma Provincia.

Entre tanto, sobre el plano de los acuerdos y de la actividad de concierto en general hay una serie de especiales tareas y atribuciones de coordinación referentes a la Provincia que, en varios sectores (véase,

por último, también caza y pesca), participan en actividades complejas, unitariamente con otros organismos de variada naturaleza, colegiados y burocráticos, con ella colaborantes.

Como se ve, el fenómeno de la coordinación asume para las administraciones provinciales particular relieve, presentándose en formas múltiples e integrando eficazmente las más vastas funciones de administración directa propia de las mismas. Diremos, sin embargo, en sede de observaciones conclusivas sobre nuestra exposición, cómo también para la Provincia, al par de cuanto sucede para los Municipios, la generalidad de las funciones de coordinación no debe entenderse en sentido absoluto y total, como sucede en el ámbito nacional para las relativas funciones coordinadoras puestas en él por el Estado, como Ordenamiento jurídico general.

Las razones y los límites de semejante y más restringida competencia y cualificación serán seguidamente explicadas.

16. Junto a este punto, nos parece que la reseña hasta aquí desarrollada de las múltiples actividades de coordinación propias en nuestro Ordenamiento jurídico de los entes locales mayores y el examen de los más relevantes problemas a los mismos inherentes, consiente sacar conclusiones útiles para el objetivo propuesto en el presente estudio, sea sobre el plano del Derecho positivo que *de jure condendo* a los fines de una más racional sistematización de este importante sector de las funciones administrativas.

a) Y antes de nada conviene observar, recapitulando sobre los datos ya vistos, cómo al cualificar las atribuciones de coordinación correspondientes a los entes menores territoriales (Municipios y Provincias) será necesario no caer en el doble equívoco de disminuir la indudable importancia que tales entes poseen, por sus ya expuestas características de coordinadores mayores de las actividades y funciones administrativas locales o, por el contrario, de supervalorarlas, cediendo a la fácil sugestión de equiparar las funciones por ellas desarrolladas a aquellas propias del Estado en toda su plenitud, como único y verdadero coordinador general de todas las actividades públicas. Tal sugestión, que queda como punto central de cuando en cuando en algunas sistemáticas, y lleva a confiar a los Municipios y Provincias tipos y géneros de actividades en sus más disparatadas tareas de la vida civil y de la económica, aparece en su integridad, desmentida por la realidad de los Ordenamientos que, como se ha visto, previenen y reglamentan, junto a los entes coordinadores más generales, también a otras personas jurídicas (Cámaras de Comercio, entes de Turismo, ECA, Universidad, Consorcios Antituberculosos, etc.) provistos de tareas de coordinación más limitada, pero siempre, sin embargo, caracterizadas por formas de supraordinación sobre otros entes e instituciones colaterales que operan en el ámbito de un determinado sector. De ello, pues, también deriva la ulterior consecuencia de que, sin que por ello disminuya la notable y confirmada preeminencia de los entes territoriales en el cumplimiento de sus funciones activas y de coordinación, el ejercicio de tales funciones se verifique en un clima de relativa reciprocidad, pudiendo los múl-

tiples entes interesados figurar como sujetos activos y supraordinados unas veces, y, otras, por el contrario, si bien raramente, pasivos del poder coordinador.

b) Ni semejante fenomenología, teniendo en cuenta aquello que se ha constatado en el sistema de relaciones entre entes locales y reglameñtados por el Derecho vigente, debe considerarse anormal y contraria a los criterios de una racional organización administrativa; pues se ha visto, al principio de esta exposición, cómo la explicable tendencia de los Ordenamientos modernos conduce a menudo a formas acentuadas de descentralización funcional, no sólo al centro, sino también a la periferia y, así pues, de seguridad, en uno y otro caso, de funciones propias de instituciones autónomas. Estas aparecen alguna vez estrechamente coordinadas con los entes territoriales y otras, por el contrario, como agentes sobre un plano de autonomía, resultando tributarias de funciones de su exclusiva competencia, y colegadas directamente con organismos centrales interesados en la coordinación y en la vigilancia de un determinado sector.

Como antes sobre el mismo plano de las actividades de coordinación y de control atribuibles a organismos centrales, se tiene manera de verificar con frecuencia la ratificación de los señalados principios de relatividad, aunque sólo sea en el ámbito de un mismo grupo de funciones. Esto, particularmente, se ha verificado con ocasión de las múltiples y no fáciles tentativas de constituir nuevos organismos centrales, para la coordinación general de determinadas materias, los cuales, sin embargo, se ven a menudo alejados de las tareas propias de sus naturales atribuciones, en vista de la concurrente competencia de otros organismos paralelos que pretenden a su vez, de tener atribuidas, en las mismas materias, si bien bajo el perfil y criterios diversos, tareas análogas de coordinación y control (el caso de la institución reciente del Ministerio de Sanidad Pública y de los relativos problemas que a este aspecto se originaron, se presenta como particularmente significativo).

c) Volviendo sobre el argumento que nos interesa, el problema bajo el aspecto de orden deontológico y de mejor organización administrativa es, más que nunca, a tal propósito, aquel de encontrar la fórmula más eficaz de nivelación entre la exigencia señalada de descentralización funcional por sectores, y aquella de valoración de los entes mayores territoriales como centros naturales, si no exclusivos del poder de coordinación local. Y las soluciones no pueden nada más que encontrarse en un orden de consideraciones prácticas y técnicas, favoreciendo y acentuando el poder de coordinación de los entes territoriales locales en aquellos sectores y materias que, como se ha visto, son a ellos particularmente connaturales por razones de tradición, de estructuras, de afinidad de funciones, etc., y confiando, por el contrario, a otros entes institucionales (Cámaras de Comercio, entes de Turismo, algunos organismos de enseñanza y de cultura y otros ya enunciados) la función de entes coordinadores en los respectivos sectores de especialización.

Es claro, pues, que en cada caso una cierta función coordinadora, si bien limitada e indirecta, queda siempre en cualquier sector a los en-

tes territoriales, a través de ejercicio de algunas de sus fundamentales atribuciones, en especial aquellas inherentes a la tutela del orden y la seguridad pública, a la policía local, en sus múltiples facetas, a la política de las obras públicas, a la planificación urbanística, etc. En particular, esta última función da ocasión a los entes territoriales-comunales, de posibles y fáciles intervenciones de orientación, en el desarrollo de una serie variada de actividades interesantes a los más diversos sectores de la vida económica y social, y ello especialmente a través de poderes discrecionales y de dirección que se desarrollan con ocasión de la aprobación de los planos urbanísticos comunales e intercomunales.

Bajo el aspecto instrumental se ha visto que la función de coordinación de los entes territoriales e institucionales puede verificarse de varias formas, a través de una gama de diversos medios jurídicos (todos dirigidos a obtener la más provechosa manifestación de las actividades de competencia de los diversos entes), que van desde los gravámenes y participaciones financieras (tanto más eficaces en cuanto resueltas discrecionalmente e influyentes, así, pues, principalmente sobre las orientaciones del ente subvencionado), hasta las designaciones de uno o más representantes en el seno de los Consejos administrativos (a menudo éstas en estrecha relación con las primeras), las ejecuciones de actividades de concierto, con conexiones y consultas recíprocas, las participaciones en general de actividades y operaciones complejas (típicos son los acuerdos), y al cumplimiento de poderes de vigilancia y control y, en fin, a las formas de estrecha cooperación jurídica (Asociaciones, Consorcios, Federaciones). En las últimas hipótesis de colaboración asociativa, la función de coordinación asume verdaderamente una cualificación especial que hace, en un cierto sentido, casi un caso límite: esto en cuanto la pluralidad de los entes coordinados cede el puesto a la unicidad del nuevo sujeto resultante del procedimiento sociativo (recontrándose, así pues, bastante a menudo también aquí, como ya señalamos, junto a las manifestaciones de administración y gestión activa, típicas del nuevo sujeto, el ejercicio de funciones de coordinación, directas e indirectas, en las confrontaciones de todos los entes que en el más vasto complejo orgánico son representadas). En la hipótesis de control y vigilancia se asiste, por el contrario, simplemente a una acentuación de eficacia de los normales instrumentos de coordinación, que antes que consistir en una actividad de simple influencia y orientación asume actitudes en parte similares a aquellas propias de la coordinación vertical entre órganos y entes insertados en cuadro de jerarquía propia e impropia. La analogía se manifiesta principalmente en relación a los controles experimentados en este último sector, donde, como es sabido, la tendencia del legislador moderno aparece siempre más dirigida, por respeto a los principios de autonomía de los entes públicos a sustituir los originarios, más o menos enérgicos, Institutos con tipos de menor rígido control, fundándose también, y no por último, sobre el concepto del sugerimiento y de la cooperación (así sucede típicamente en el considerado control para la revisión previsto por los artículos 125 y 130 de la Constitución).

En nuestro caso, así, pues, consistiendo en un sector organizado, en el cual no domina principio alguno de verdadera jerarquía ni tampoco impropia, sino que se asiste solamente a relaciones de supraordinación, en el significado bien conocido, se presentan, en general, los poderes de control y vigilancia ejercidos por entes territoriales sobre órganos institucionales, o por uno sobre otro de estos últimos, caracterizados por una cierta tenuidad de expresión, consistiendo alguna vez también en meras actividades de comprobación y juicio, sin la presencia de instrumentos de estricto carácter coercitivo y represivo. Así sucede, por ejemplo, como ya señalamos a su tiempo, para los controles de los Municipios sobre las Obras Pías (artículo 132, T. U. de la Ley Comunal y Provincial de 1915); de las Cámaras de Comercio sobre los entes Turísticos y sus relativos balances, y otros casos análogos, en orden a los cuales, y antes tal vez, si no siempre, ha de lamentarse, como se ve, la incompleta adecuación y eficacia de los instrumentos de vigilancia y coordinación ofrecidos al legislador.

d) Observaciones análogas pueden ser hechas también para los más comunes instrumentos de coordinación consistentes, por ejemplo, en los señalados poderes de nombramiento de representantes en los Consejos administrativos y deliberativos de múltiples instituciones, en especial por parte de los entes coordinadores más generales (Corporaciones Territoriales). Efectivamente, también en los sectores donde la intervención de tales entes deba ser considerada dentro de límites determinados y con particular prudencia, las atribuciones a los mismos, de semejante facultad de designación de representantes en los organismos o instituciones de mayor relieve, operantes en el ámbito de la circunscripción, resulta, en general, eficaz y ventajosa a los fines de una mayor actividad de coordinación.

Y una extensión a las hipótesis hasta ahora no previstas de entes de particular relieve local (por ejemplo, las Cámaras de Comercio, en cuyos órganos camerales—Junta y Consulta—económico provinciales, a través de las que no está previsto, según la actual reglamentación, ningún representante de los Municipios y las Provincias; *las sedes locales de los Institutos autónomos de casas populares*, para cuanto concierne a las representaciones de las Provincias) sería, por tanto, bajo este aspecto, digna de ser tomada en consideración y examen.

En muchos casos tal argumento aparece, pues, otras veces, estrechamente conectado con el otro de la facultad y límites de gravámenes y contribuciones de los entes territoriales a los diferentes entes institucionales operantes en sectores de particular interés público, facultad que, si ejercitada con sabio equilibrio, y compatiblemente se entienda con las exigencias financieras de los entes subvencionados, pueden coadyuvar muy eficazmente a las obras de impulso y de estímulo en los diferentes campos de iniciativas locales.

Con ello nos encontramos, pues, frente al delicado problema de la reglamentación de los gastos obligatorios y facultativos de los entes territoriales, y de aquí que exigencias opuestas, todavía en conflicto de una cuasi indiscriminada libertad financiera y de un sistema, por el

contrario excesivamente vinculado a las iniciativas de los entes mismos, deberán encontrar necesariamente una composición y asignarse una reglamentación ya en gran parte, como es sabido, en estudio. Disciplina que en lo referente a las necesidades de balances permita, sin embargo, a los Municipios y Provincias desempeñar eficazmente sus funciones naturales y no disminuidas en el angosto ámbito de unos pocos servicios estrechamente interesantes al orden público, en sus más indispensables formas.

e) Existe, pues, por último, aquel complejo de instrumentos de coordinación entre entes territoriales e institucionales, que se ha hecho consistir en los señalados sistemas de consulta y de concierto, en los varios sectores en los que se exige precisamente una colaboración y un concurso más o menos contemporáneo de intervenciones (con ejercicio de funciones consultivas, iniciativas de propuesta, autorizaciones o aprobaciones o, asimismo, participaciones y actividades complejas). Se trata de una manifestación particularmente importante de las actividades de coordinación que tiende a desarrollarse en medida sensible y va alentada también en el ámbito de las relaciones entre entes locales, igual a cuanto sucede en las relaciones entre entes menores y organizaciones estatales (en formas también aquí particularmente interesantes, en especial las surgidas de la complejidad de situaciones creadas con las diferentes disposiciones de la descentralización). El problema mayor a este respecto parece quizá que es aquel de la coordinación temporal de las diferentes iniciativas que recíprocamente tienden a coordinarse; y así impedir aquellas irregularidades, complicaciones y retrasos de la acción administrativa que actualmente fatigan y dañan el ritmo de la vida de los entes locales.

El particular estudio en este sector podría sernos lo bastante útil y eficaz también como contribución al problema de la reglamentación general sobre el estudio de los procedimientos administrativos.

f) Como se ve, el argumento del perfeccionamiento de los instrumentos de coordinación examinado no sólo bajo el aspecto del mejoramiento de la técnica de las relaciones administrativas, sino también y sobre todo sobre un plano de adecuación del Derecho positivo a las nuevas y mayores exigencias de la vida local, parece de primaria y perjudicial importancia en el tema que nos ocupa. Esto puede decirse en relación a cada sector de la organización administrativa local y, particularmente, en aquellas materias económicas donde, como se ha señalado, las misiones confiadas a la actividad privada y aquellas con frecuencia notables y relevantes desarrolladas por los entes públicos también territoriales, las más diferentes formas de iniciativas directas, de gestión municipalizada o incluso hasta tal vez, aunque más excepcionalmente por medio de participaciones en sociedades comerciales, no pueden olvidarse al azar y necesitan (causa del entrelazamiento de las relativas relaciones) de una más eficaz actividad de coordinación, por la cual, por ejemplo, la Cámara de Comercio se presentaría, según ya se ha visto, como un ente particularmente cualificado.

Sobre el plano administrativo general, pues, parece digno de ejecución y bajo algunos aspectos alentador, el proyecto de conferir a los Prefectos, en el ámbito de las Provincias, poderes más sistemáticos de coordinación de las actividades desarrolladas por los organismos y departamentos gubernativos (y ¡ojalá también! de los mayores entes autárquicos), atribuyendo una sobria reglamentación jurídica a aquellas iniciativas de estímulo y coordinación de carácter prevalentemente espontáneo, que los Prefectos pueden, en general, adoptar, no tanto para el control cuanto para la mejor coordinación de las iniciativas locales. Ha sido expuesta a tal fin la posibilidad de crear (análogamente a cuanto ya se registra, por ejemplo, en el Ordenamiento francés, en especial a continuación de las más recientes direcciones normativas asumidas en la última treintena) de las consultas provinciales, presididas por el Prefecto y compuestas por los representantes de los departamentos y entes públicos operantes en la Provincia. Una semejante propuesta que parece que va también referida al examen de la preparación de la próxima reforma de la Ley Comunal y Provincial podría quizá presentar aspectos positivos (aunque en la práctica pueden existir algunas dificultades para su realización).

Esto, naturalmente, siempre en los límites de una acción coordinadora que no debe entenderse, así pues, como agravación de los poderes de control sobre departamentos y entes locales, ni como una reglamentación incidente sobre las respectivas autonomías. Concebido en tal sentido, el experimento podrá ser, quizá, provechosamente ensayado, pudiéndose, pues, a la proyectada reglamentación considerar también bajo el aspecto de una mayor centralización y acercamiento de las funciones de coordinación provincial (y esta vez no sólo de los organismos gubernativos, sino también, por ejemplo, de entes autárquicos como las Provincias, las Cámaras de Comercio, etc.) para las diferentes zonas y poblaciones administradas; esto, según conceptos que se han visto ya alguna vez plasmados en la práctica, cual fruto de iniciativas espontáneas (véanse los recientes e interesantes experimentos plasmados en la Provincia de Milán) y que se inspiraron en el fin de dar mayor valoración a la circunscripción natural local.

g) En cada forma y realización, pues, de cuanto se ha visto la función de coordinación entre entes locales territoriales e institucionales, más que en órdenes y otras expresiones imperativas consiste, mayor y preferiblemente, en actividad de colaboración, orientación, dirección, impulso y, alguna vez—en los casos extremos—, en el ejercicio de poderes discrecionales y de control; así, pues, sin adelantarse en general, también en estos casos, al desarrollo de verdaderas y propias actividades preceptivas determinantes o de sanciones, a las cuales caracterizan, por el contrario, mayormente, el ejercicio de las funciones de mando o de control, en el ámbito de las relaciones de jerarquías propias e impropias. Para la función de coordinación, ejercitada sobre el plano horizontal entre entes locales vale así, pues (en modo más acentuado de cuando suceda, sobre un plano general, para la función de coordinación en sentido lato), el principio, ya señalado en la exposición introductiva,

de la necesaria implicación de una participación activa de los entes sujetos a la coordinación, la cual colaboración espontánea resulta esencial a los fines de la continuación de los intentos unitarios que la función de coordinación se propone. Tal principio no pierde su vigencia ni aun en los casos en que la coordinación se plasme mediante actividad de limitado control y vigilancia (por las razones ya señaladas) o con instrumentos de organización asociativa o federativa.

También aquí, en efecto, las orientaciones y las determinaciones generales se manifiestan a través del estímulo y la participación, sea bien directa, de todos los diferentes entes representados en los organismos de segundo grado, como sucede visiblemente en el ejemplo ya indicado de las Federaciones Provinciales del O. N. M. I., o de los diferentes tipos de consorcio, entre Municipios, Provincias y otros entes institucionales (hoy en cualquier parte difundidos y eficazmente utilizados para los más diferentes fines de enseñanza, sanidad, higiene, obras públicas, saneamientos y mejoramientos de caminos vecinales) y otros casos similares. La eventual presencia en tales organismos de un ente coordinador de mayor importancia da lugar, como máxime, a la conclusión de poderes discrecionales de impulso en el desarrollo de sus relativas actividades o de actuaciones volitivas, justificadas por la mayor contribución patrimonial y organizativa, dada por el ente coordinador, sin que haga de menos la contribución y la participación espontánea de los entes coordinadores.

De otra parte la misma evolución de los sistemas de control, de las formas más rigurosas y anticuadas hacia otras más consonantes a los principios de respeto de las autonomías (controles de mérito para revisión, aprobaciones condicionadas, etc.) constituye una indudable confirmación de las tendencias de los Ordenamientos modernos a valorizar la función de coordinación y a protegerla, cuanto más posible, de las formas y esquemas del más riguroso orden jerárquico, propio e impropio. Esto en cuanto ello constituye, en cada forma y manifestación, la realización más eficaz entre los dos sistemas opuestos de la absoluta independencia de las diferentes instituciones autónomas y de la excesiva urgencia de órganos centrales de control (inconvenientes relevantes, también recientes, en las experiencias de no pocos Ordenamientos extranjeros; véase a este respecto, bien sea sobre un plano general, también la relación *Chapman* al último Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de Wiesbaden).

En sustancia, parece pueda concluirse determinando que la función de coordinación representa quizá, junto a otras, el instrumento más idóneo para conseguir, a través de oportunas adaptaciones y modificaciones del sistema, una provechosa valoración de todas las energías y recursos de la vida administrativa local.

PROF. AVV. GUSTAVO VIGNOCCHI.

(Traducción de M. CAMPOS ALMENDROS,
Doctor en Derecho
y de la Universidad de Madrid)

NOTA BIBLIOGRAFICA

- BEIOTTI: *Il diritto giuristico nelle legge, nella dottrina e nella giurisprudenza*. Milán, 1919.
- STEIMLE: *Neber Begriff und Wesen deutscher Selbstverwaltung*, in «Verwaltungsarchiv», 1936.
- GIANNINI: *Autonomia locale ed autogoverno*, in «Corr. Amm.», 1948, págs. 1.907 y sigs.
- *Autonomia*, in «Riv. di Dir. Pubbl.», 1951, pág. 851.
- *Leggi regionali e regolamenti di autonomia degli enti territoriali*, in «Giur. Compl. Corte di Cass.», 1952, II, pág. 936.
- *Autonomia* (teoría general, d. público). Voce dell'Enciclopedia del diritto, IV volume, 1959.
- *Esposito, autonomia locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in «Riv. di Dir. Pubbl.», 1948, I, pág. 204.
- *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione nell'art. 5 della Costituzione Italiana*, in «La Costit. It.», Padova, 1954, 67.
- ZANOBINI: *Autonomia pubblica e privata in Studi in onore di Carnelutti*, IV. Padova, 1950, pág. 182.
- *Le norme della Costituzione*, in «Ammin Italiana», 1950, pág. 356.
- BOULOUIS: *Essai sur la politique des subventions administratives*. París, 1951.
- LANGROD D.: *Le gouvernement local, fondement et apprentissage de la démocratie. Rapport a l'Ass. intern. de Sciences politiques*. La Haya, septiembre 1952.
- SANDULLI: *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale delle autonomie locali*, in «Ammin It.», 1953, págs. 99 y sigs.
- SOLLMI: *La provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*. Padova, 1953.
- *Stato dei lavori per la riforma della P. A. Pubblicazioni a cura della Presidenza del Cons. dei ministri, 1948-1953 Volumi I-II-III*, Roma Ist. Poligr. dello Stato, 1953.
- DETTON: *L'administration régionale et locale de la France*. Parigi, 1953.
- BENVENUTI: *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1954, pág. 377.
- *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in «R. A.», 1956, pág. 241.
- BUTTCENBACH: *Principes généraux, organisation et moyens d'action des admin. publ.* Bruxelles, 1954, pág. 371.
- GIANELLA, G.: *Le Camere di Commercio*. Salerno, 1955.
- LUVIFREDI y COLETTI: *Decentramento Amministrativo, Commento della legge delega*, 11 marzo 1953, núm. 150, etc. Torino, 1956.
- SPATARO, S.: *Commento teorico alla legge sull'ordinamento amministrativo degli enti locali in Sicilia*. Milano, 1957.
- HARRIS, P. P.: *Dinamica della pubbl. ammin. nello Stato contemporaneo. Lezioni del Corso di specializzazione in scienze ammin.*, Università di Bologna, 1957.
- WALDO, D.: *Introduzione alla scienza dell'amministrazione pubblica, ibide*. Bologna, 1957.
- BACHELET: *L'attività di coordinamento nella ammin. pubbl. dell'economia*. Milano, 1957.
- GIOVENCO: *Sviluppo funzionale delle autonomie locali*, in «Ammin. Civ.», 1957, núm. 3-4.
- *Il coordinamento nelle Provincie*, in «Amministrazione Civile», 1958, pág. 3.
- *L'ordinamento comunale*. Milano, 1958.
- ROMANO, S.: *Autonomia*, in «Frammenti di un Dizionario Giuridico». Milano, 1957, 15.
- TREVES, G.: *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Studi in onore di De Francesco*. Milano, 1957, II, pág. 577.
- ARCELLA, P.: *Necessità della riforma della legislazione degli istituti de assistenza e beneficenza*, «Ammin. Locale», 1958, pág. 126.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Problemas actuales de régimen local*, 1958.

- ADAMS, J. C.: *Il diritto ammin. americano*, ibidem, Bologna, 1957; Sevilla, 1958.
- PI-SUÑER: *La reorganization de l'Administration centrale en Espagne*, in «Revue de Droit Public et de la Sc. Polt. Ecc.», 1958, pág. 181.
- MARQUÉS CARBO, L.: *El Derecho local español*. Barcelona, 1958, pág. 181.
- BONNEFOUS, E.: *La reforme admin.*, «Presses Universitaires de France». Paris, 1958.
- MAGNANI, R.: *Le relazioni pubbliche e gli enti locali*, in «Attualità Amministrativa», 1958, 56.
- *Relazione della I Commissione permanente del Senato sullo Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno*, in «Atti Parlamentari», 1958 (orr, Amministrativa, 1958, 1568).
- *Le opere pubbliche degli enti locali*, «Atti del II Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione». Varenna, 1956, Relazioni di Gasparini, Quaroni, Guarino, Amorth, Torri, Virga. Milano, 1958.
- LANDI: *L'organizzazione amministrativa diretta o indiretta, centrale e periferica*, in «Atti del IV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione in materia di istituzioni di assistenza e beneficenza».
- VIRGA, P.: *Organi del Comune e della Provincia; Prosposte per una migliore distribuzione delle competenze e per un miglior funzionamento*.
- *Gli organi comunali e provinciale*, in «Ammin. It.», 1958, pág. 834.
- GARREU ROGER: *Le local «gouvernement» en Grande Bretagne, studi della Bibliotheque de droit public sotto la direzione di Waline M.*, Parigi, 1959.
- CHAPMAN BRIAN: *La devolution de pouvoirs aux institutions autonomes y compris les organismes professionnelle et les universités, relazione all'XI Congresso internazionale di scienze amministrative*. Wiesbaden, 1959; a cura del Centro studi amministrativi della Provincia di Como sul tema Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locale, con relazioni di Landi Benvenuti, Vignocchi, Stoppani, Cataldi, Virga, Alezzi, Guatino, Amendola, Bazi.
- DANA MONTAÑO, S.: *La Administración pública en las nuevas constituciones provinciales argentinas*, in «Revue Int. Des. Sc. Adm.», 1959, pág. 296.
- NUNES BARATA, J. F.: *Un aspecto de contributo das Misericordias para o revigoramento de vida local*. Coimbre, 1959.
- OSHER CIMMINO: *Elementi di scienza della amministrazione*. Milano, 1959.
- WHITE, L.: *Introduzione allo studio della pubblica amministrazione* (trad. ital.). Milano, 1959.
- LABERGE, E. P.: *El desarrollo de la Administración pública en América Central desde la segunda guerra mundial*, in «Revue Int. Des. Sc. Adm.», 1960, pág. 166.
- *Universidad de Chile: Racionalización de la Administración pública*. Santiago, 1960.
- SFORZA, E.: *Il Diritto locale*. Gli enti locali minori (Provincie, Comuni, Consorzi, enti comunali di assist, istituzioni pubbliche di assist. e benefic. e relativi Consozi) nell'ordin. giur., nella dottrina e nella giurisprudenza, Cagliari, 1960.