

ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES ITALIANAS A LOS PROBLEMAS DEL REGIONALISMO COOPERATIVO *

Por VICENTE M. ESCUIN PALOP

Sumario: LA COOPERACIÓN ENTRE ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES: I. *La cooperación horizontal:* A. La colaboración interregional en el ordenamiento jurídico italiano.—B. Cooperación interregional y principios constitucionales.—C. Territorio regional e intereses interregionales.—D. Examen individualizado de las técnicas de cooperación interregional: 1. Participación en procedimientos administrativos. 2. Conferencias y reuniones de responsables regionales. 3. Utilización de órganos administrativos en otras regiones y creación de un órgano común. 4. El consorcio interregional. 5. Los entes públicos interregionales. 6. Las sociedades interregionales.—E. Procedimiento de formación de los acuerdos interregionales.—F. Integración del acuerdo interregional en el derecho regional.—G. Mecanismos jurídicos para garantizar el cumplimiento de los convenios interregionales y recursos contra los mismos. II. *La cooperación vertical:* A. La colaboración orgánica.—B. La participación en procedimientos administrativos en órganos estatales y regionales: 1. La participación en procedimientos programatorios. 2. Cooperación en procedimientos puntuales. C. La delegación.—D. La codependencia.—RESUMEN DE LA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

LA COOPERACION ENTRE ENTES PUBLICOS TERRITORIALES

Una de las consecuencias más notorias de la Constitución italiana de 1947 ha sido el establecimiento de las bases de un sistema político basado en la pluralidad de entes territoriales dotados de autonomía, que venía a sustituir un Estado fuertemente centralizado, lo que ha determinado la fijación de los presupuestos necesarios de un conjunto de técnicas e instrumentos de relación mutua. Entre las diversas técnicas que la aplicación de los principios constitucionales de autonomía y descentralización determinan, están las derivadas de la colaboración,

* Trabajo realizado con la ayuda de una beca de la Fundación «Juan March» (Plan de Autonomías Territoriales en el Extranjero).

cooperación y coordinación, en las que actúa, al lado de la existencia de una pluralidad de entes titulares de poder público, la superación de concepciones políticas y jurídicas que reducían la actuación de los poderes públicos al uso de instrumentos autoritarios. Al respecto, Clarizia ha señalado cómo en un Estado centralizado no había ni posibilidad de utilizar instrumentos cooperativos, en cuanto que la acción estatal se centraba en una maniobra unilateral y autoritaria de todos los centros de poder.

La cooperación de los entes públicos es característica de la totalidad de los Estados federales y produce una amplia red de contactos entre los Estados miembros entre sí y con la federación, que «tiene como base los acuerdos que los mismos Estados miembros están facultados a celebrar en cuanto investidos del *age-old treaty making power of independent nation* bajo la vigilancia o con la participación del Gobierno federal» (La Pérgola).

El fenómeno en Italia no ha hecho más que comenzar, dado el retraso en la generalización del sistema regional, y las resistencias de todo signo al proceso de pluralismo sustancial de los poderes públicos (Arcidiano), pero ha tenido ya interesantes concreciones, tanto a nivel de la cooperación interregional, como en la realizada entre el Estado y las regiones, que confirma la aparición de nuevas formas de actuación «expresión de la necesidad de contraponer módulos de participación paritaria en la formación de los actos y en la preparación de las intervenciones, en oposición a módulos de organización autoritaria» (Berti).

La complejidad del fenómeno, aun reconociendo su esencial unidad e interrelación, nos obliga a distinguir y a analizar separadamente la colaboración horizontal, que tiene lugar entre regiones, y la vertical, que se produce entre el Estado y las regiones, de forma aislada o conjunta, y ello por exigencias, tanto de las causas que las inspiran como de las técnicas en que se concretan. Así, mientras la cooperación horizontal tiende a superar los inconvenientes derivados del límite territorial de las regiones «actuando como correctivo funcional a la rigidez de las estructuras territoriales e histórico-estatales, con frecuencia poco adecuados a las exigencias y problemas cotidianos (Volpe); la colaboración vertical tiene su fundamento en la imposibilidad de una separación tajante de competencias, ya que los intereses nacionales y regionales no están rígidamente diseñados, sino que aparecen integrados en virtud de la misma dinámica de los hechos económicos, por lo

que autoridades de ambos niveles son, con frecuencia, contemporáneamente interesadas en determinadas materias, si bien a diversos niveles y desde diversos ángulos (Bartole).

I. La cooperación horizontal

A) LA COLABORACIÓN INTERREGIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO

Dada la estructura piramidal que presenta todo ordenamiento jurídico, el estudio de la colaboración interregional debe iniciarse por los posibles datos normativos que pueda ofrecernos la Constitución italiana. Esta, a diferencia de la de algunos países federales o regionalizados, en los que la práctica de acuerdos interestatales o interregionales tiene efectivo reconocimiento en su norma fundamental y una rica tradición, no prevé expresamente un poder de las regiones de establecer acuerdos entre sí en orden al ejercicio de sus funciones.

El tema de los acuerdos entre regiones no fue olvidado por el constituyente italiano, siendo propuesto por Mortati el expreso reconocimiento de potestades regionales en la materia; pero se consideró que no era necesario, dado que la posibilidad de celebrar acuerdos interregionales con el fin de atender de forma conjunta a intereses recíprocos se debía considerar implícito en el sistema de la autonomía territorial constitucionalmente garantizada.

La ausencia de referencia expresa al tema a nivel constitucional ha determinado que la doctrina se esfuerce en la búsqueda de referencias indirectas o que fundamente su legitimidad en los principios constitucionales. Así, D'Orazio considera suficiente fundamento el artículo 115 de la Constitución italiana de 1947, según el cual: «Las regiones se constituirán como entes autónomos con propios poderes y funciones, según los principios fijados en la Constitución», en conexión con el artículo 2.º de la misma, que tutela la solidaridad y formaciones sociales en el cuadro del pluralismo, incluso en el ámbito de los grupos organizados, y con el artículo 18, que establece el principio de libertad de asociación. Rizza considera que la cooperación interregional tiene su fundamento en la discrecionalidad organizativa que el artículo 118 de la Constitución atribuye a las regiones para el cumplimiento más idóneo de sus fines, de forma que «es lícito concluir que el ordenamiento presupone a las regiones el poder-deber de ejercitar la competencia asignada en base a la apreciación necesaria para realizarlas de manera

adecuada, lo que constituye, además de una interpretación sistemática del artículo 118, 4, de la Constitución, una primera comprobación de que la colaboración interregional no es un fenómeno *praeter constitutionem*.

Otros autores consideran el fenómeno como una consecuencia del principio de canonización de los intereses, definido por Giannini, y que consiste en la obligación de los poderes públicos de actuar siempre que el ámbito de interés público que les es propio exija una intervención de los mismos. Además, «el carácter esencialmente contractual y paritario del fenómeno excluye toda hipótesis de invasión en la esfera de los otros sujetos», siendo, generalmente, el único medio, como señalaba Clarizia, de satisfacer las reales exigencias socio-económicas que las regiones tienen encomendadas. La misma postura es mantenida por Schneider en la República Federal Alemana, mientras que D'Orazio argumenta que «el hecho de que la misma Constitución no contenga, sin embargo, una expresa previsión de formas voluntarias de una análoga relación entre las regiones, no prohíbe a tales entes la búsqueda directa de los módulos idóneos a consentir la satisfacción de una tan vital exigencia».

Por su parte, la Corte Constitucional, a partir de la instauración de las regiones ordinarias, se ha referido de forma directa o indirecta a los intereses interregionales, deduciéndose, según Volpe, del estudio de las más recientes decisiones del Tribunal Constitucional: 1) la admisión, por dicho órgano, de una esfera de intereses-relaciones interregionales no coincidentes con la regional, ni con la estatal, y 2) el que los acuerdos para la gestión de intereses interregionales no tiene por exclusivo objeto actividades o servicios que afecten a los territorios limítrofes, sino que pueden constituir un módulo general de la acción regional utilizable para la gestión de cualquier interés que recaiga en la esfera de las competencias regionales. La posición jurisprudencial señalada ha tenido un efecto integrativo del ordenamiento jurídico italiano, haciendo surgir normas estatales que reconocen este tipo de cooperación interregional, que se refleja en los propios estatutos o en la legislación regional.

Se ha señalado que el primer intento de regular legislativamente la figura fue el proyecto de la ley número 3157/1974, y en particular, su artículo 1.º, letra b), que limitaba la previsión de los consorcios interregionales «a no más de tres regiones contiguas». La norma que regula, por primera vez, la cooperación interregional, el artículo 1.º, 2, de la ley de 22 de julio de 1975, número 382, lo hace de una forma mucho

más amplia y flexible, al establecer que: «Las Regiones para las actividades y servicios que afectan territorios confines pueden llegar a acuerdos y constituir órganos o gestiones comunes, incluso en forma consorcial». Dicha ley fue, posteriormente, desarrollada por el decreto de 24 de julio de 1977, número 616, cuyo artículo 8.º, después de repetir el artículo 1.º, 2, de la ley 382/1975, añade un segundo párrafo en el que se establece que: «Las actividades y los servicios antes citados deben constituir objeto de específicos acuerdos y no pueden dar lugar a la constitución de consorcios generales entre regiones».

Las normas citadas, reguladoras de la cooperación interregional, carecen de precisión, por lo que se ha valorado de muy distinta forma su contenido.

La normación estatal se ha ocupado de supuestos singulares en los que la cooperación interregional se hacía necesaria por la situación en zona limítrofe de los bienes que regula; por el carácter interregional de los mismos (ríos); o por exigencias jurídicas del proceso de transferencia a las regiones (Institutos zooprofilácticos). Las normas estatales que se refieren al fenómeno están contenidas, fundamentalmente, en el decreto 616 de 1977, que lo hace, al tratar en su artículo 69, de la gestión de los montes, de los consorcios de saneamiento de los terrenos, y al referirse a los transportes terrestres, tanto por ferrocarril como por carretera.

Mayor interés presenta el análisis de la ley de 23 de diciembre de 1975, que procedió a la transferencia a los Institutos Zooprofilácticos Experimentales a las regiones. Los citados Institutos eran entes públicos institucionales que extendían su actividad al ámbito de varias regiones, por lo que la ley citada ordenó su transferencia a grupos compuestos por varias de ellas, condicionando su eficacia a «la entrada en vigor de las correspondientes leyes regionales», lo que determinó un curioso fenómeno de cooperación interregional consistente en la conclusión de un acuerdo entre las diversas regiones a que se extiende el ámbito de actuación del Instituto Zooprofiláctico, con el fin de proceder cada región a la aprobación de una ley que tenga el mismo contenido normativo, que regirá en su ámbito geográfico, dado que, en virtud del principio de territorialidad, las normas regionales no pueden extender su vigencia más allá de su concreta circunscripción. El proceso de elaboración de los acuerdos interregionales y su concreción en leyes de cada una de las regiones pactantes ha sido muy complejo y obstaculizado por constantes reenvíos de los delegados del Gobierno.

Como consecuencia de la Ley de Reforma Sanitaria, de 23 de diciembre de 1978, número 833, no eran admisibles situaciones previas existentes caracterizadas por el hecho de que una región tuviera instituciones hospitalarias en el territorio de otra (1), por lo que se han pactado diversas leyes entre las regiones, con el fin de desafectar la entidad hospitalaria de su antigua titular (2), mientras que la región receptora emitía una ley en cuya virtud integraba el hospital en su organización sanitaria (3). Las leyes regionales también observan un conjunto de obligaciones mutuas, entre las que se puede destacar la puesta a disposición de la región antigua titular de la entidad de un número determinado de camas, y, en algún caso, la de contribuir al mantenimiento del hospital.

Los Estatutos regionales han recogido de forma muy distinta el fenómeno de la colaboración interregional, ya que:

1. Se enumera entre los principios calificados de fundamentales la coordinación de la acción regional «con la de otras regiones de Italia» (Estatuto Veneto, art. 5.º, último párrafo), dejando a la autonomía de la región la determinación concreta de los fines y de las formas oportunas.

2. Se fundamenta en el espíritu del artículo 119, 3, de la Constitución (valorización del Mediodía), al establecer entre los objetivos permanentes del ente, en unión de las otras regiones del Sur, «adoptar las iniciativas concretas para la renovación y revalorización del Mezzogiorno de Italia» (Estatuto Abruzzi, art. 3.º), o bien «actuar para la superación de los desequilibrios sociales, sectoriales y territoriales en su interior y en relación con las grandes áreas económicas de la República» (Estatuto Emilia-Romagna, art. 4.º, 6).

3. Se inserta entre los principios institucionales y programáticos el de proveer al logro de determinados objetivos «en concurso» o «de acuerdo» con las otras regiones (Estatuto Puglia).

4. Se prevé, dentro ya de una norma organizativa y no fundamentalmente pragmática, entre las competencias del Consejo, la de delibe-

(1) Las principales instituciones sanitarias afectadas fueron el Pío Instituto Santa Corona, de Milán; el ente hospitalario San Mateo, de Pavia, y los Institutos Ortopédicos Rizzoli, de Bolonia, que gestionaban, respectivamente, el Hospital Climático Regional de Pietra Ligure, el Hospital para Convalecientes Climáticos Provincial de Bussana, de San Remo, y el Hospital Climático Especializado Instituto Codivilla-Putti, de Cortina d'Ampezzo.

(2) Las regiones cedentes fueron Lombardia y Emilia-Romagna, actuando la primera a través de su Ley regional número 3 de 1977, y la segunda por la Ley regional número 53 de 1979.

(3) Las regiones receptoras de las entidades sanitarias fueron la Liguria, a través de su Ley regional 53/1978, y el Veneto, a través de su Ley regional 80/1979.

rar «acerca de los acuerdos a adoptar con otras regiones para la satisfacción de los intereses interregionales» [Estatuto Toscana, artículo 21, 2.º)].

A nivel de legislación regional existen algunos supuestos muy curiosos, en los que la región, de forma unilateral, regula alguna materia con una expresa previsión de un acuerdo interregional, pudiéndose destacar al respecto, a título de ejemplo: La Ley Región Veneto de 7 de septiembre de 1971, número 71, y la Ley Región Puglia, de 29 de agosto de 1979, número 56.

El panorama de la cooperación interregional en Italia no se limita, como veremos más ampliamente en otro lugar, a actuaciones legislativas, sino que ha tenido en algunos supuestos como principales protagonistas a los asesores regionales. Un caso muy significativo es el de las hidrovías padanas, cuyo procedimiento de elaboración fue el de adopción previa por los Consejos de las regiones afectadas (Lombardia, Veneto y Emilia-Romagna), de una autorización a los asesores competentes, de proceder a la firma del oportuno acuerdo (14 de noviembre de 1979).

La colaboración interregional en las hidrovías padanas se caracteriza, en opinión de Robecchi Majnardi, por las siguientes notas:

1. La voluntariedad y espontaneidad de las regiones intervinientes.
2. Las funciones que se desarrollan en común, se realizan a través de una administración conjunta directa, esto es, sin entes instrumentales *ad hoc*.
3. El reparto de los costes se efectúa a través de una cuota fija (8 por 100 para cada región) y en base a dos criterios, uno geográfico (proporcional a la longitud de la vía navegable) y otro comercial (determinado por el número de toneladas por kilómetro transportadas en un año).
4. Se han institucionalizado dos órganos: El Comité Interregional para la Navegación y la Comisión Consultiva Técnico-Administrativa, que tienen el carácter de órgano colegial perfecto (los acuerdos exigen la presencia y voto favorable de todos sus miembros), debiendo sus resoluciones ser ejecutadas por los órganos regionales.

La colaboración interregional se impone también en ocasiones como consecuencia de las exigencias de las normas comunitarias, cuyo cumplimiento, según lo establecido en el artículo 6.º del decreto 616,

corresponde a las regiones, y que el Estado garantiza en el caso de inactividad regional a través del poder de sustitución que le atribuye la norma antes citada.

El primer supuesto de cooperación interregional impuesto por norma comunitaria ha sido el establecimiento de consorcios interregionales para la creación de centros de formación y divulgación agraria, y tiene su origen en el Reglamento de la Comunidad Económica Europea, número 270/1979. En cumplimiento de dicho Reglamento, Italia presentó a la Comunidad un plan-cuadro sobre la materia, que fue aprobado por decisión comunitaria de 23 de marzo de 1981 (publicado en el boletín oficial de la Comunidad, de 22 de abril de 1981), habiendo puesto el ministro de agricultura en conocimiento de las regiones tal aprobación con fecha 7 de mayo de 1981, instándolas a dar cumplimiento a la norma comunitaria.

B) COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La extensión del fenómeno que ha producido un cambio notable en relación con las previsiones constitucionales, nos obliga a efectuar un análisis con el fin de determinar si la cooperación interregional es conforme a los principios inspiradores de la Constitución.

Los principios constitucionales que la doctrina ha considerado que pueden ser afectados por la cooperación internacional, son entre otros: Los de autonomía, democraticidad, desplazamiento del equilibrio del sistema político a favor del ejecutivo, y aquellos derivados de la insuficiencia de los instrumentos cooperativos para el logro de fines establecidos en la Constitución. A continuación examinamos individualmente la posible violación de los principios constitucionales señalados por los acuerdos celebrados por las regiones para el logro en común de sus intereses.

El primer principio constitucional que puede ser afectado por la cooperación interregional es, lógicamente, el de la autonomía, que exige por parte de las regiones, entre otras cosas, una multiplicidad de iniciativas y de estímulos; la realización de una forma de reparto horizontal del poder; la posibilidad de renovar constantemente la adhesión a una acción común; a lo que hay que sumar la determinación de hasta qué punto se produce el abandono de competencias regionales. Sobre este último punto, debemos recordar la opinión de Bachof y Kisker, de que, a veces, los entes territoriales inferiores (*Landers*, regiones), no se privan a través de la cooperación interregio-

nal de poderes propios, sino que adquieren uno nuevo que no habían tenido nunca. El ejemplo típico es la creación del segundo canal de la televisión alemana, obra del conjunto de los *Landers*.

La verdad es que las sospechas de que la cooperación interregional contradiga en mayor o menor grado el principio constitucional de la autonomía, se basa en la creencia de que éste implica, por definición, una diversidad irreconciliable de criterios entre las varias regiones. En opinión de D'Orazio, «la autonomía se realiza también en la valoración de los intereses propios de cada región, en relación con los de las otras, como se deduce de los artículos 117, 1, y 127 de la Constitución, que establece a cada región como límite el del contraste con los intereses de las otras regiones. Y el acuerdo de que, en virtud de aquella valoración, fija y propone los términos de la coordinación es un acto libre de las autonomías».

La Pergola, en su valoración general del fenómeno que estudiamos ha señalado que el federalismo cooperativo no ha despojado a las singulares unidades de algunas de sus formales atribuciones, pero ha puesto de relieve los límites dentro de los cuales, cada una de ellas puede actuar aisladamente, fuera de todo nexo con los otros centros de poder. Con lo que no se quiere decir que la cooperación deba necesariamente implicar el decaimiento de los valores autonómicos esenciales. Todo lo contrario, en cierto sentido, el papel de los entes autónomos sale potenciado por la nueva postura del federalismo, adecuándose a las exigencias de las formas modernas y eficiencias de la gestión del poder.

Se habla de que la cooperación interregional se opone al principio constitucional de democraticidad, en el sentido de que produce un alejamiento de las bases de los medios públicos de satisfacción de necesidades colectivas, produciéndose, además, un abandono del ámbito propio de las competencias. En frase de Benvenuti, el principio de la democraticidad exige que los ciudadanos no sean sometidos a ningún poder que no encuentre su legitimación en sí mismos.

El respeto al principio de democraticidad determina que la cooperación interregional cumpla con los siguientes requisitos:

1. La existencia en los órganos encargados de llevarla a la práctica, de representantes populares y/o el establecimiento de los adecuados controles internos y externos de su actividad.

2. Siendo consustancial a las reglas democráticas la fijación de un sistema que impida la unificación de poderes, consideramos que cual-

quier forma de cooperación interregional que se establezca, debe mantener la pluralidad y equilibrio de los poderes regionales, evitando, especialmente, una concentración de los mismos en el ejecutivo regional, principal protagonista a la hora de establecer los convenios, a costa, básicamente, del órgano representativo de la región.

Los estudiosos también han criticado a la cooperación regional otros defectos, como el de carecer de los medios a través de los cuales se articule la continuidad y fortaleza suficientes para producir los efectos adecuados. O bien, que no es suficiente para satisfacer la exigencia constitucional de superar los desequilibrios regionales.

En cuanto a la primera de las objeciones señaladas, no tiene un significado general para el fenómeno de la cooperación interregional, sino que la veracidad de la misma está en función de la modalidad que adopte la cooperación. Por ejemplo, no tiene la misma fuerza y duración un acuerdo dirigido a armonizar la legislación de varias regiones, que aquéllos que tienen por objeto el establecimiento de una planificación común, o que determinan la creación de un ente público interregional, con el fin de atender necesidades colectivas. Mientras que la segunda de las objeciones formuladas parte del presupuesto de considerar primordial la superación de los desequilibrios regionales, cuando éste únicamente es uno de los posibles fines a los que puede dirigirse la cooperación interregional.

Finalmente, también se ha reprochado a los pactos interregionales el constituir una renuncia del titular de la competencia a su ejercicio, atentando contra el reparto constitucional de la competencia, la seguridad jurídica y el principio de legalidad, esto es, que produce un abandono de competencia por vía convencional, y que el fenómeno es contrario a la naturaleza política de la región, que debe tener amplio campo de maniobra para determinar en cualquier momento los propios objetivos, a lo que se opondría el efecto vinculante de los acuerdos. Tampoco estas objeciones son atendibles, teniendo en cuenta que no se produce a través de la cooperación interregional el abandono de competencias regionales, sino que se instrumenta un modo satisfactorio de proceder a su cumplimiento de forma conjunta, en virtud de la autonomía organizativa que, como hemos visto anteriormente, atribuye la Constitución italiana a las regiones para el cumplimiento de sus fines. Aceptar la idea de que los compromisos interregionales van en contra de la naturaleza política de los entes regionales equivale a negar a éstos la posibilidad de vincularse jurídicamente. La generalización de esta

objeción implicaría negar a cualquier Administración Pública celebrar cualquier tipo de contrato y a los Estados a celebrar tratados internacionales entre sí.

C) TERRITORIO REGIONAL E INTERESES INTERREGIONALES

La denominada «territorialidad» debe considerarse como una consecuencia, o, si se quiere, uno de los aspectos de la naturaleza política de los entes regionales y, por tanto, estrechamente ligada a su naturaleza. El territorio, como ha señalado Alessi, tiene la función de individualizar los sujetos y los grupos que deben considerarse vinculados por el ordenamiento del ente y por los poderes que de él brotan. De forma que el territorio delimita la esfera de eficacia de la actividad de las regiones en el sentido de que éstas no pueden proveer sino a intereses comprendidos en la propia circunscripción y en el sentido de que los poderes de las mismas no se pueden extender fuera del territorio de éstas (Mazzioti, Mortati, Paladín y Ragazzini).

La rígida aplicación del criterio de la territorialidad es contradicha por el cada vez más amplio conocimiento de la inadecuada correspondencia entre los diversos niveles del poder local en el sistema italiano y el efectivo desplazamiento de las diversas áreas de interés socio-económico a satisfacer. Quebrándose, como destaca La Pergola, la regla básica de todo auténtico régimen autonómico, de que el sistema sirva para acercar el poder público a los administrados, ya que la dicotomía Estado-regiones es insuficiente ante la existencia de intereses que trascienden la región, no elevándose el plano de la colectividad nacional. La causa de los problemas descritos está en que las regiones han sido hechas coincidir con áreas geográficas tradicionales, que en la precedente experiencia del Estado centralizado habían realizado el simple papel de circunscripciones administrativas (Rizzo, Rotelli, Virga, Predieri, Onida, Greco), sin tener en cuenta las necesidades de la economía de escalas y adecuación exacta del territorio a los servicios que debe atender, y demás exigencias que la doctrina ha destacado (Anastopoulos).

La constatación de la no adecuada correspondencia entre los confines político-jurídicos asignados a los entes territoriales autónomos y la mayor extensión geográfica de determinadas áreas económicamente homogéneas y unitariamente configurables a los fines de un racional enfoque de los problemas económicos y sociales, constituye un incentivo a la búsqueda y a la valoración de los instrumentos adecuados.

Siguiendo a Mazzochi, se puede señalar que los instrumentos para la internalización de los efectos externos o para minimizar el coste unitario de los bienes y servicios públicos se clasifican en dos grupos: El que implica modificaciones de las estructuras político-administrativas (por ejemplo, creación de nuevos niveles de Gobierno) o aquéllos que no suponen modificaciones de este tipo, y van desde la política de subsidios para la internalización de los efectos externos positivos de los gastos públicos, a la categoría de los instrumentos de tipo contractual, que permiten gozar de la economía de dimensiones, sin modificación alguna de la estructura político-administrativa. Existe, finalmente, el grupo de medios de tipo informativo, consultivo, promocional, que puede asumir notable importancia cuando sea muy difícil utilizar los otros grupos de instrumentos.

La rigidez que la Constitución italiana presenta a la hora de efectuar modificaciones estructurales, que supongan el establecimiento de nuevos niveles político-administrativos, atribuye a los instrumentos contractuales una prioridad absoluta a la hora de materializar la cooperación interregional, que debe ponerse en conexión con la naturaleza derogable del límite territorial, como recoge la doctrina fundamentándose en la opinión de la Corte Constitucional. El fenómeno descrito no es distinto a aquel que, con referencia a los sujetos privados, ha conseguido individualizar, al lado de intereses meramente individuales, intereses «colectivos», los cuales, no siendo imputables a particulares, sino a grupos sociales, son manifestación de una autonomía colectiva que, no obstante sus propias peculiaridades, no se confunden con la autonomía pública y persigue intereses que no se integran, ni identifican con los públicos.

El fenómeno examinado, que es común a todo sistema basado en las autonomías territoriales, tiene importantes consecuencias de índole sustancial y formal, ya que al producir una reducción, o una nueva definición del interés nacional, limita las posibilidades de que el Gobierno pueda reenviar las leyes regionales en las que la cooperación interregional se materializa, y en su caso, promover la cuestión de legitimidad ante el Tribunal Constitucional o de la de mérito ante las Cámaras. Estos últimos aspectos del tema han sido analizados con especial profundidad por D'Orazio).

D) EXAMEN INDIVIDUALIZADO DE LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN INTERREGIONAL

Una de las notas de la cooperación interregional es la existencia de una gran diversidad de instrumentación técnica, que tiene por fundamento la amplitud de materias objeto de la misma.

Atendiendo a un orden creciente de complejidad organizativa y de problemas jurídicos, se pueden destacar las siguientes:

- Acuerdos y acciones de coordinación no formales a nivel de órganos políticos y regionales responsables.
- Participación en procedimientos administrativos.
- Constitución de órganos colegiados.
- Codependencia funcional.
- Gestión consorcial con creación de un ente público.
- Constitución de una persona jurídico privada.
- La cooperación a nivel legislativo.

Con la exclusión de la primera fórmula de cooperación señalada, dado que la simplicidad de la misma implica una escasa trascendencia jurídica, procedo al examen de la mismas.

1. *Participación en procedimientos administrativos*

Entre las funciones del procedimiento, cabe destacar la de constituir un medio de actuación de sujetos portadores de intereses jurídicos diversos en la resolución, aportando datos (de hecho o de derecho) por su condición de interesados, en el sentido más amplio del término, o por ser un órgano administrativo al que le corresponden competencias en conexión con el objeto de la resolución. De entre las fórmulas de coordinación procedimental estudiamos, en primer lugar, dada su trascendencia, el concierto.

El concierto ha surgido en el derecho italiano como uno de los modos de remediar los efectos de la existencia de una pluralidad de órganos gestores de intereses sectoriales dentro del mismo ente, de forma que, si bien el acto concertado proviene de una sola de las autoridades administrativas intervinientes, se exige que actúe de conformidad con la voluntad de otros órganos administrativos titulares de intereses afectados por la resolución final. Las diversas voluntades se

mantiene independientes unas de otras, sin fundirse en un único acto y cada una de ellas tiene su causa en el interés público que tutela.

La comprensión de la figura exige la distinción de la misma con otras parecidas. Siguiendo a Mónaco, la diferenciamos del:

- Informe, en cuanto éste es un acto de valoración o de apreciación y no un acto de voluntad, como lo es el acto concertado.
- Acto de aprobación, en cuanto que en éste la voluntad que se aprueba está formada totalmente.
- Autorización, ya que no se influye en el proceso de formación de la voluntad, siendo su función facultar al titular de un poder a ejercerlo.
- Del acto complejo, por no producirse una fusión de la voluntad en un solo acto.

La idea de concierto, que he señalado con base en normas positivas, considera que la figura se produce entre órganos de un mismo ente, por lo que se ha planteado en la doctrina italiana la necesidad de verificar la validez de la misma en supuestos de relaciones intersubjetivas que tienen lugar entre Estado y región o entre dos o más regiones.

Si bien la admisión del concierto interregional no es unánime en la doctrina, la legislación recoge algunos supuestos, en que se puede identificar la figura. En este sentido, el artículo 84 del Decreto 616/1977, que establece un supuesto de concierto entre regiones al atribuir la competencia de los transportes terrestres que se realizan en el ámbito de varias regiones, a la que corresponde el recorrido más amplio, pero actuando «de acuerdo», expresión que los autores, como hemos visto, equiparan a «de concierto» con aquellas regiones por las que circula, en menor medida, la línea. Lo que confirma la opinión favorable a la utilización del concierto en el ámbito de la cooperación interregional, siempre que éste constituya un medio de regular los efectos de la actividad de una región en el ámbito de otra.

Otra forma de participación procedimental la constituye la «audiencia» previa a la resolución del expediente de la región o regiones, cuyos derechos o intereses legítimos pueden ser afectados indirectamente por la resolución de una autoridad perteneciente a otra región, siempre que, naturalmente, actúe dentro de la esfera de su competencia, dado que, de otra forma, al superar el ámbito territorial, como hemos señalado anteriormente, la resolución adoptada sería nula o inexistente.

2. Conferencias y reuniones de responsables regionales

Ascendiendo un escalón en el proceso de la cooperación interregional, aunque manteniéndose dentro de lo que se ha denominado formas de cooperación inorgánicas, esto es, las caracterizadas por no dar vida a un súper ente de tipo consorcial o análogo, nos encontramos con la creación de estructuras colegiales de muy diversa caracterización.

Frente a la caracterización tradicional de los órganos colegiales aparece, como ha señalado Bachelet, la utilización de esta fórmula organizativa para constituir un centro de encuentro, de composición de intereses, de actividades, de competencias, que son propias de órganos o entes diversos, lo que hace que cada miembro del colegio no actúa a título personal, sino que lo hace como miembro del ente u órgano cuya actividad interesa coordinar con la de otros entes u órganos. De ello se deduce otra de las notas de estos nuevos colegios: sus miembros actúan como representantes.

Otra de las características derivadas de su composición y funciones la constituye, normalmente, el que los colegios de «representantes» no tengan poderes decisorios definitivos, sino que sean medios o instrumentos de encuentro o de discusión. Sin embargo, a veces, ostentan potestades resolutivas, pero en este caso, y en oposición a los órganos colegiados tradicionales, no es suficiente la mayoría de los votos de sus miembros para adoptar una resolución válida, sino que, de forma prácticamente general, se exige la unanimidad real o presunta de sus miembros. La única flexibilización a la exigencia de unanimidad la constituye la presunción de que las abstenciones se valoran como votos favorables.

La creación de órganos colegiados para la realización de la cooperación horizontal presenta la gran ventaja de la flexibilidad de esta fórmula, como demuestra la generalización de la misma en países de autonomías territoriales (federales o regionales), así como la diversidad en la composición de los colegios. Fundamentalmente, podemos decir que los modelos de órganos colegiados a nivel interregional responden a dos criterios, según comprendan todas las regiones o todos los Estados miembros de la federación, o sean de carácter limitado a algunas entidades políticas territoriales; el otro haría referencia a la amplitud del ámbito objetivo de los mismos. Los ejemplos son múltiples. Así en la República Federal Alemana tiene especial importancia la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Landers* (*Ministerpräsidentenkonferenz*), en la que únicamente participan representantes de los

Landers. Se compone de los Ministros-Presidentes de los *Landers*, como jefes de los respectivos Gobiernos, de los encargados de negocios de los *Landers* ante el *Bund* y de algunos funcionarios como asesores; carece de funciones ejecutivas, constituyendo un auténtico foro de negociación en el que los acuerdos que adopta lo son por unanimidad de sus miembros. Esta conferencia es de carácter general.

En Austria debemos señalar la existencia del órgano de coordinación de los *Landers*, que fue creado en 1951 por nueve *Landers*, junto al Gobierno de la Baja Sajonia, siendo sus comienzos difíciles, ya que el reconocimiento oficial del Gobierno Federal sólo le llegó en virtud de una decisión del Consejo de Ministros de 18 de mayo de 1966. Según su reglamento interior, redacción de octubre de 1966, está encargado de «crear y asegurar la coordinación permanente de los *Landers* entre sí y con la federación».

En Estados Unidos la cooperación interestatal se ha manifestado también a través de la creación de diversas comisiones permanentes para la resolución de los más diversos problemas. Desde 1935, por lo menos, 36 Estados, según los datos ofrecidos por Corwin, comenzaron a adoptar esta forma de cooperación, que posteriormente culminó con la formación del Council of State Governments y la de comisiones especiales encargadas del estudio de la delincuencia, circulación de vehículos a motor y de los problemas derivados de la legislación de la seguridad social.

En Italia debemos destacar la existencia de la Comisión Interregional, integrada por los presidentes de las Juntas Regionales y los presidentes de las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, tiene, además, una Secretaría como órgano de auxilio técnico administrativo. Un órgano similar al anterior es la Comisión de Representantes Regionales, instituida por la Ley número 984/1977, con sede en el Ministerio del Presupuesto.

La naturaleza jurídica y los efectos de los acuerdos de los órganos colegiados, que actúan la cooperación interregional, constituye otro de los puntos más controvertidos. Tales decisiones implican, generalmente, un conjunto de voluntades dirigidas normalmente al logro de un objetivo común. El problema se agudiza especialmente en el supuesto de que las decisiones colegiadas debieran tener efectos directos sobre las unidades territoriales pactantes, por la dificultad, reconocida por Capaccioli-Satta, de «encontrar una fuente de derecho capaz de distinguirse tanto de la voluntad colectiva unitaria, que está en la base de los

acuerdos emanados de una persona jurídica, como de aquélla de más sujetos que actúan de forma paralela, pero separada».

La eficacia de las decisiones colegiadas de las conferencias interregionales no es normalmente inmediata en el ámbito de las singulares regiones, sino que se exige la «interiorización» de las mismas para que produzcan sus efectos jurídicos a través de la adopción de actos de carácter administrativo o, incluso, de rango legislativo. A título de ejemplo, podemos citar el funcionamiento de la Gemeinsame Filmprädikationskommission österreichischer Bundesländer (GFPK) austriaca y en las hidrovías padanas.

En Austria el cine es competencia exclusiva de los *Landers*. Los Ministros de Educación de los mismos creyeron conveniente la creación de un órgano común al respecto, por lo que la Conferencia de Directores de Administración de los *Landers* acordó, con fecha 25 de abril de 1958, la creación de una comisión que elaborará los estatutos de la GFPK, que se constituyó el 10 de noviembre de 1961. La comisión se limita a dictaminar sobre las películas, conservando los *Landers* una gran independencia, ya que, según el párrafo 3 del acuerdo de Constitución, «cada *Lander* se compromete a no utilizar su derecho a autorizar películas sin tener en cuenta la apreciación de la GFPK», pero el que adopta la decisión es el propio *Lander*, que puede, con independencia del dictamen de la comisión, otorgar la autorización, aunque lo normal es que todos los *Landers* adopten el criterio mantenido en el órgano colegiado, dándole valor ejecutivo.

Los órganos comunes creados para asegurar la cooperación interregional en las hidrovías padanas (Comité Interregional y Comisión Consultiva Técnico-Administrativa) no emanan decisiones directamente operativas constituyendo una estructura organizativa destinada a operar sólo en lo que respecta al nivel de decisión, no estableciendo fórmulas de gestión común. Se dice expresamente que el personal, los instrumentos, las obras y los medios para utilizar, comprendidos los transferidos por el Estado a las regiones, quedan confiados en su administración y gestión a la región en cuyo territorio están situados, de conformidad con la normativa específica.

La necesidad de armonizar las exigencias de la eficacia en la cooperación con la falta de vinculación directa de los acuerdos de los órganos colegiados, puede lograrse, a lo sumo, siguiendo la opinión del profesor La Pergola, con la atribución a estos organismos del carácter de órganos consultivos interregionales, que emiten informes vinculan-

tes. A través de esta fórmula se lograría satisfacer los requisitos de igualdad y colegialidad, que inspiran toda cooperación entre regiones.

3. *Utilización de órganos administrativos de otras regiones y creación de un órgano común*

Entre las fórmulas posibles de gestionar la cooperación interregional, se encuentra la de utilización de un oficio, anteriormente pertenecientes en exclusiva a una región o la creación de uno nuevo. Gizzi señala, al respecto, que «el oficio común da vida a una modalidad organizatoria de tipo burocrático en posición de codependencia funcional, en relación con las regiones interesadas, las cuales ponen juntas medios personales, materiales, financieros y técnicos necesarios». La técnica señalada tiene su origen en el artículo 118 de la Constitución italiana, que establecía como medio normal del ejercicio de las funciones administrativas regionales, la delegación de las mismas a las entidades locales o la utilización de los órganos de estas últimas, si bien la aplicación de la figura es más frecuente en el ámbito de la colaboración Estado-región, también puede aparecer en supuestos de cooperación interregional motivada por:

1) La preexistencia de estructuras interregionales al proceso de transferencia a las regiones, que en la práctica constituyen condiciones de eficacia de la transferencia de funciones.

2) La dimensión ultra regional del interés y de la función a realizar.

3) La eficacia directa o refleja de la actividad de una región en el ámbito de las otras.

Lo que conduce a diversas modalidades organizativas del fenómeno, que a continuación examinamos.

En primer lugar, y en el supuesto de que la cooperación interregional tenga por objeto la regulación de los efectos de la actividad de una región sobre otras, no es necesario crear un nuevo órgano, sino que sería suficiente la integración en el órgano de la región, que produce efectos en otras representantes de éstas, que participen en la administración del mismo y en la adopción de las decisiones fundamentales, obligándose, como contraprestación, las regiones que participan en el órgano de otra, a contribuir al mantenimiento financiero del mismo, en proporción a los beneficios que obtenga. Esta fórmula presenta alguna dificultad dada la esencial igualdad de las regiones actuantes, a la que

puede repugnar la situación preeminente que *de facto* ocupa una de ellas.

En segundo lugar, y para los supuestos en que existe un interés suprarregional o preexistiera a la transferencia a las regiones un órgano con competencia en el territorio de diversas regiones y con el fin de mantener la paridad, tanto jurídica como *de facto*, de los contratantes, deja a cada uno de ellos el poder de regular el órgano común mediante una ley regional que transforme el acuerdo creador del mismo en derecho interno. En este sentido se manifiesta lo dispuesto por el artículo 73 del decreto 616, una de las pocas normas que se refieren a la regulación de los acuerdos interregionales. El riesgo de esta postura se deriva de la posible pérdida del carácter «unitario» del organismo común, que sólo se lograría si el contenido de todas las leyes de interiorización fuera idéntico, lo que es muy difícil si tenemos en cuenta la imposibilidad de que el acuerdo interregional contemple todos los posibles eventos ante los que se puede encontrar el órgano en común.

Para solucionar el problema con la creación de un órgano común interregional, cabe hipotetizar la posibilidad de que actúen por turno órganos pertenecientes a cada una de las regiones, con lo que, al menos, los terceros afectados por la actividad común, sabrían a quién dirigirse y cuál es el derecho aplicable; por otro lado, el hecho de que existiera una sucesión en la acción interregional, que asume los derechos y deberes de la actuación anterior, obligaría a adoptar las fórmulas más adecuadas para lograr la coordinación entre los diversos agentes. Sin embargo, la fórmula presenta el defecto de ser útil sólo para actividades que se realizan esporádicamente, como son las consultivas y de control, pero no las propias de la Administración activa. Otra objeción que se puede hacer a la actuación «rotativa» de órganos de diversas regiones, es la derivada de que su eficacia es mayor en la fase inicial de la actuación regional, que en una fase posterior, en la que cada región pretenda desarrollar de forma plena las funciones conferidas. Naturalmente, esta última objeción se refiere a la existencia, previa a la transferencia a las regiones, de un órgano estatal de competencia superior a una región.

4. *El consorcio interregional*

Una de las fórmulas de organización de la cooperación interregional la constituye el establecimiento de un consorcio. Esta posibilidad

ha sido recogida en varios estatutos, entre ellos el de Emilia-Romagna (artículos 7.º y 18). El consorcio en derecho italiano es una figura del género asociativo, constituida por una unión de sujetos para la resolución de asuntos que interesan en igual o distinta manera a cada uno de ellos, y que podrían o debieran solucionar singularmente. Si bien, el ordenamiento italiano reconoce o impone la unión consorcial de personas jurídico-públicas o privadas para la satisfacción de intereses comunes, dado que examinamos en estas páginas el consorcio entre regiones, consideramos que sólo cabe utilizar, por vía analógica a las regionales, las normas relativas a consorcios entre entes públicos y, fundamentalmente, las referentes a consorcios entre entes locales.

Sin embargo, es muy significativa la opinión de La Pergola de que «el esquema del consorcio entre los entes locales, al que estamos acostumbrados en Italia, no vale a los fines de la cooperación interregional y debiera ser rechazado de plano. Ya en los trabajos preparatorios del estatuto emiliano se dijo que adoptamos la palabra consorcio porque, de otra manera, no nos entenderíamos, pero no podemos adoptar la técnica del consorcio municipal o provincial». Sin embargo, la ausencia de normativa propia nos obliga a la utilización analógica de aquélla.

Por tanto, en cuanto a la constitución de los consorcios, considero aplicable a las regiones las normas y principios que inspiran la de los locales de carácter voluntario, excluyendo todo lo relativo a la tutela que sobre los entes locales se ejerce, y añadiendo la necesidad de que el pacto organizativo interregional sea interiorizado a través de los procedimientos que estudiaremos en otro lugar. El consorcio interregional se rige por las normas de su estatuto, en el que se deben contener el fin del consorcio y, en su caso, su duración, sus órganos y atribuciones, la participación de los entes que lo constituyen, que en opinión de Giovannelli y Calandra, pueden ser, además de las regiones, otros entes públicos y privados, la sede del consorcio y cualquier norma oportuna para su funcionamiento.

La Administración del consorcio corresponde a los siguientes órganos: La asamblea, el consejo directivo, el presidente. El órgano deliberativo y de competencia general es la asamblea, compuesta por representantes de las regiones; los otros dos órganos con funciones ejecutivas (consejo directivo) y representativas (presidente) son designados por los componentes de la asamblea. La financiación del consorcio se efectúa por las regiones integrantes en proporción directa con los intereses detentados en el funcionamiento del consorcio. Como criterio

de determinación del interés de las regiones integrantes, en caso de que no exista un acuerdo previo en la fijación del mismo, se puede utilizar el de la población afectada en cada región por el consorcio y el volumen de su actividad jurídica, técnica o económica desarrollada en el territorio de cada uno de los integrantes.

5. *Los entes públicos interregionales*

Cada vez es más frecuente, en los entes territoriales, el recurso a la utilización de fórmulas organizativas, dotadas de personalidad jurídica, cuyo fin es el cumplimiento de funciones y actividades singulares, correspondientes al ente fundador. La doctrina italiana los clasifica en entes autárquicos y auxiliares, atendiendo a la amplitud de facultades de que disponen para el cumplimiento de su fin específico, siendo los segundos, en realidad, órganos del titular dotados de personalidad jurídica, constituyendo una simple técnica de articulación de la propia organización.

El fenómeno señalado ha sido trasladado al campo regional teniendo reconocimiento expreso en los estatutos de la casi totalidad de las regiones. La doctrina encuentra argumentos, tanto constitucionales como fácticos, para justificar la existencia de entes instrumentales regionales. Constitucionalmente se señala la atribución a las regiones de competencia en el artículo 117, en «la organización de las oficinas públicas y de las entidades administrativas dependientes de las regiones». Entre los argumentos deducidos de las necesidades fácticas, se señalan: las exigencias de aquellas actividades que requieren instrumentos organizativos fuertemente especializados y dotados de la necesaria agilidad de acción, y las derivadas del ámbito de actividad que supera el regional o municipal, no siendo conveniente, ni posible, el establecimiento de un consorcio entre los entes locales afectados para que los desarrollen. Los entes públicos regionales están enmarcados por límites materiales y territoriales.

Los entes públicos interregionales tienen su fundamento en la posibilidad de que las regiones, individualmente, puedan constituirlos en el ámbito propio de su competencia material. Caso de que no se reconociera a las regiones el recurso a este medio organizativo, no sería admisible que pudieran efectuar conjuntamente lo que no pueden hacer individualmente; aceptar lo contrario sería irrazonable, dado el carácter más complejo y problemático de la creación de una entidad interregional. También el límite material de esta fórmula de cooperación

horizontal está en función de las competencias regionales por la razón antes expuesta.

El fin de la cooperación interregional es, fundamentalmente, la alteración o superación del ámbito territorial de actuación propio de las regiones singulares, lo que puede ocurrir a iniciativa de las regiones, o como consecuencia del proceso de transferencia del Estado a las singulares regiones de entes estatales que extiendan su ámbito de competencia a varias regiones.

Cuando el establecimiento de un ente interregional es producto de la libre voluntad de las regiones, se puede articular de varias maneras:

1. A través de la constitución de un ente interregional, fijando en su estatuto, fruto de un acuerdo, todos los elementos de su organización y funcionamiento (competencias, sedes, órganos, designación de sus miembros, relaciones con las regiones singulares, formas de control, potestad de dirección regional y formas que adopta, etc.), acuerdo que deberá ser objeto de un proceso de integración en el ordenamiento de cada una de las regiones. Otro de los elementos básicos del estatuto lo constituye la determinación de los medios jurídicos que debe utilizar (derecho público-derecho privado) y en el primero de los supuestos señalados, el establecimiento con las regiones de los medios jurídicos para hacer posible la ejecutividad de sus actos.

2. Otra fórmula de obtener que un ente instrumental actúe en el territorio de varias regiones es el reconocimiento de efectos jurídicos de los actos de un ente regional por otras regiones. A tal efecto, podrían integrarse en sus órganos, dado el carácter colegial de los que adoptan las decisiones más importantes, representantes de las otras regiones, con lo que en la práctica se produciría una transformación de un ente regional en interregional. Lo que tiene el efecto de superar la principal objeción que se hace a la figura: la de la incidencia de la región «madre» en otras regiones.

También la constitución de un ente suprarregional ha sido consecuencia de las especiales características del proceso de transferencia de competencias estatales a las regiones. Efectivamente, en el supuesto de que un ente paraestatal extendiera su competencia al territorio de varias regiones, una de las soluciones más cómodas la constituye la creación de un ente común a todas ellas, al que se produce la transferencia estatal. Esta fórmula, que se ha empleado para los Institutos Zooprofilácticos, presenta la ventaja de utilizar este mecanismo

en el proceso de transferencia, que se demuestra con la simple enunciación de la alterativa: dividir el Instituto entre las regiones integrantes, con lo que se puede romper la dimensión necesaria para alcanzar la óptima eficacia. Las consecuencias negativas, en el caso de adoptar esta segunda solución, no se subsanarían con la posterior creación de un concierto entre los entes públicos resultantes de la división en regiones.

De lo dicho, creo conveniente resaltar dos conclusiones. La primera es la admisibilidad jurídica del ente público interregional, no sólo como consecuencia de la amplia libertad de fórmulas cooperativas a las que da lugar el artículo 8 del Decreto 616/1977, sino también de la facultad de que cada región pueda, individualmente, en el ámbito de su competencia, constituirlo. La segunda consecuencia es que la entificación de un organismo suprarregional supera el campo de la competencia legislativa de las regiones *uti singulae*, ya que se trata de atribuir subjetividad pública a un operador contemporáneamente dirigido a la actuación interna y externa al territorio de cada región.

6. *Las sociedades interregionales*

Este instrumento de colaboración entre regiones ha sido recogido en diversos estatutos ordinarios, como los de Liguria (art. 61), Emilia-Romagna (arts. 7 y 18), Calabria (art. 69). Su estudio lo realizaremos a través de una visión panorámica de las cuestiones que suscitan las sociedades regionales, a las que prestan una mayor atención los diversos estatutos regionales (4). Debemos destacar que en la normativa reguladora se distinguen básicamente dos tipos de sociedades regionales: las anónimas y las financieras (5). La exposición de esta forma de cooperación interregional la haremos señalando los aspectos más destacables de la regulación de las sociedades regionales para trasladarlos al ámbito interregional.

La configuración de la región como ente de desarrollo del propio territorio explica la necesidad de su intervención en el campo de la

(4) Artículos 71 y 72 Estatuto Piemonte; arts. 6.º, núms. 8-9; 21, núms. 10 y 48, 4, Lombardia; arts. 9.º, g), y 50, 1, Estatuto Veneto; arts. 17, núms 8-10, y 61, Liguria; arts. 7.º (10-11), 24 (4) y 62 de Emilia-Romagna; arts. 57, 4, y 59 Toscana; art. 13 Umbria; arts. 21 (15), 25 (9-52), aparts. 5.º y 6.º, Marca; arts. 6.º, núm. 13, 22.9, 53, y apart. 2 del Lazio; arts. 6.º, g), y 49.3 Molise; arts. 15, 20 (13-14), 69, 4, Campania; art. 27 Puglia; arts. 11 (14-16), 58, c), 3 y 59, 2 Basilicata; art. 12 Abruzzo; art. 69, 3, y 70, a, Calabria.

(5) Se refieren expresamente a las sociedades financieras los Estatutos: Abruzzo, núm. 12; Calabria, art. 69; Basilicata, art. 58; Campania, art. 15; Lazio, art. 53; Liguria, art. 61; Marca, art. 52.

economía, intervención que, según Gizzi, se centra fundamentalmente en los siguientes puntos:

1. Como centro empresarial que promueve y gestiona directamente actividades industriales;
2. Como instrumento de intervención en el campo de la infraestructura y ordenación territorial;
3. Como medio de promoción y de desarrollo, por el que estimular a los empresarios, aportando capital que asume grandes riesgos;
4. La entidad de salvación a través de la aportación de nuevos capitales y capacidad productiva a empresas en crisis.

La forma de creación de las sociedades regionales exigida por los diversos estatutos es la ley. La exigencia de un acto de tal rango ha sido asumida, incluso, en regiones en las que no se contenía dicha exigencia formal estatutaria, como ha sucedido en la Umbría, al constituirse una sociedad financiera, que, además, se ha puesto bajo el control del consejo regional. Otra exigencia común a muchos de los estatutos es la de que la mayoría del capital social corresponda a las regiones (por ejemplo, art. 61.1, Liguria; art. 53.2, del Lazio; art. 12, Abruzzi; art. 69, Calabria). A veces, la mayoría puede ser dividida con otros entes locales (art. 58.3, Basilicata; 57.3, Toscana), dado que el desarrollo de la acción regional corresponde a las provincias, municipios u otros entes locales, que participan en la mayoría. En las regiones en las que falta una expresa exigencia de participación mayoritaria, en opinión de Clarizia, no se debe exigir ésta siempre que el fin perseguido, ostentar el control de la entidad, pueda ser alcanzado por otros medios. No consta en algunos estatutos o leyes constitutivas de sociedades la exigencia de que la mayor aportación regional se mantenga durante la existencia de las mismas.

Estas previsiones legislativas y estatutarias permanecen extrañas a la sociedad, y no comportan ninguna influencia en la estructura de la sociedad regional.

En cuanto al control y dirección de la sociedad regional, es notorio el reforzamiento que tanto los estatutos regionales como las normas legales constitutivas, hacen del papel del consejo regional, lo que difiere notoriamente de las sociedades estatales, al corresponderle en éstas un papel muy importante al consejo de ministros, órgano al que prácticamente le corresponde garantizar la instrumentalidad político-administrativa de las sociedades estatales. Esta situación de potencia-

ción del Consejo no es la seguida en los estatutos especiales, en los que se adopta una interpretación más rígida del principio de división de poderes, semejante a la que predomina en el Estado.

El control se efectúa a través de medios muy sutiles, especialmente, con el nombramiento de los representantes regionales en los órganos sociales. Las mismas normas estatutarias suelen obligar al consejo regional a la designación de representantes de la minoría, con el fin de que se pueda oír de forma directa su opinión en los asuntos de ordinaria gestión, y no sólo en los actos en los que interviene el Consejo, por ejemplo, aprobación de presupuestos y control de los mismos. Además del nombramiento de los consejeros sociales, el consejo regional hace una valoración conjunta de la actuación de la entidad, a través del examen de los resultados de la gestión y de sus actos más importantes. Se establece de este modo, como señala Cataldi, un control de tipo gestional moderno y adecuado a la estructura y naturaleza de los entes productores de bienes y servicios.

Las regiones no sólo pueden constituir sociedades que adopten la forma de anónimas (o por acciones), sino que pueden crear sociedades anónimas, según lo que establece el Código Civil para la satisfacción de fines distintos de una actividad comercial o de reparto de beneficios. El Tribunal Constitucional ha consagrado esta opinión en su sentencia número 70, de 1970, en la que reconoce la competencia del presidente de la junta regional de crear una sociedad náutica con fines exclusivamente deportivos.

Todo lo dicho en relación con las sociedades regionales (tipos, actividad, estructura, control, etc.), es de aplicación a las interregionales, a las que Clarizia considera la forma más adecuada de cooperación interregional. Al respecto señala que un medio auxiliar de control, acumulable a los anteriormente indicados, es la atribución a la entidad de una concesión administrativa; en tal caso, la posición de la región es garantizada por los mecanismos conexos a la concesión, como son: el poder de vigilancia, la revocación, las sanciones, el rescate, la modificación unilateral, etc.

E) PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LOS ACUERDOS INTERREGIONALES

El procedimiento de formación de los acuerdos interregionales va a ser examinado, de conformidad con la analogía señalada, entre tratados internacionales y convenios interregionales. La celebración de estos acuerdos comporta, en principio, dos etapas distintas: en primer lugar,

la elaboración material del mismo (negociación, adopción y autenticación del texto) y, en segundo lugar, la expresión del consentimiento de la región en obligarse. Eventualmente ambas etapas pueden culminar en un mismo momento, de modo que un mismo acto formal constituya, al propio tiempo, la adopción del texto convenido y la expresión del consentimiento en obligarse.

Características de las regiones de régimen común, en oposición a las de estatuto especial, es la notoria prevalencia del Consejo sobre la junta, en cuanto a la negociación y adopción; la situación descrita sobre el reparto de poder entre los órganos regionales, se concreta en el protagonismo del consejo, sin excluir la competencia de iniciativa legislativa de la junta, como órgano de competencia general en la materia e, incluso, en opinión de algún autor, del gobierno para promover o recomendar acuerdos interregionales, y el reconocimiento, constitucionalmente realizado, del presidente de la junta como representante regional.

La naturaleza y funciones de la junta regional limitan considerablemente el ámbito en el que se permite un acuerdo administrativo (*executive agreements*), que se reduce a la ejecución de un programa más amplio, que haya establecido previamente el consejo, por lo que la junta, tanto el presidente como los singulares consejeros, carecen de facultades discrecionales, limitándose a la materialización de un acto cuyo contenido está predeterminado por un acto de carácter global del consejo.

Las diversas formas de modificación de la eficacia vinculante del convenio (según el Convenio de Viena sobre tratados internacionales, son: la enmienda, modificación, nulidad, terminación, retiro), debe realizarse por el mismo procedimiento a través del cual fue aprobado. Domenichelli, en relación con los Institutos Zooprofilácticos en Italia, ha señalado que «la ley unilateral de modificación valdría como denuncia del acuerdo previamente estipulado, pero nunca como fuente autónoma de una distinta regulación de los Institutos».

F) INTEGRACION DEL ACUERDO INTERREGIONAL EN EL DERECHO REGIONAL

Del mismo modo que sucede en el Derecho internacional, no basta la celebración del convenio para la producción de sus efectos en el interior de la región, sino que su aplicación por las autoridades y funcionarios exige el cumplimiento de distintos requisitos, según se trate de un acuerdo celebrado en el ámbito de competencias del Con-

sejo, o un simple acuerdo ejecutivo. En el primer supuesto, se exige la emisión de una ley regional, bastando un acto administrativo en el segundo de los supuestos.

La exigencia de un acto de integración de los acuerdos interregionales se debe a la ausencia en el sistema de fuentes de un mecanismo que permita de forma directa e institucionalizada, el ejercicio de la potestad legislativa, y en su caso, de la administrativa, por ente distinto de las regiones. Además, los controles de la actividad legislativa y administrativa están montados únicamente sobre la actividad regional, lo que obliga a la traducción del contenido de los acuerdos interregionales a este tipo de actos.

Los órganos regionales obligados por los convenios interregionales válidamente celebrados están en directa relación con el tipo de convenio. Si se ha celebrado un acuerdo en materia de competencia del órgano legislativo regional, está obligada la integridad del aparato organizativo regional al cumplimiento, en la parte que le corresponda, de su contenido. Con relación a los acuerdos administrativos, algunos autores consideran que éstos sólo vinculan a los ejecutivos regionales, por lo que queda libre el legislativo para establecer una norma que incluso pueda contradecirlo y dejarlo sin efecto. Esta solución ha sido adecuadamente matizada en el análisis que efectúa Greywe-Leymarie de la cooperación en la República Federal Alemana, destacando que, si bien una ley regional contraria a un acuerdo administrativo puede ser válida, en cuanto conforme a la constitución, su producción constituye una violación del acuerdo determinante de la responsabilidad del ente regional.

Tema de gran interés lo constituye el análisis de lo que en Derecho internacional se denomina «derecho derivado», entendiendo por tal las resoluciones obligatorias adoptadas por los organismos internacionales creados en virtud de un tratado de esta naturaleza.

G) MECANISMOS PRIMARIOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS INTERREGIONALES Y RECURSOS CONTRA LOS MISMOS

La doctrina reductora del contenido jurídico del acuerdo interregional, refuerza la necesidad de establecer los mecanismos adecuados para garantizar a las partes el cumplimiento del acuerdo, así como a los terceros los medios de evitar efectos desfavorables. Procedo a individualizar los posibles instrumentos técnicos garantizadores del cumpli-

miento interpartes, distinguiendo si se actúan por los mismos afectados (autotutela) o requieren la participación de una instancia neutral (heterotutela), para terminar con el análisis de la protección de terceros (Estado, otras regiones y administrados), frente a los posibles efectos nocivos a sus intereses.

Los instrumentos de autotutela, que pueden emplear los intervinientes en un acuerdo interregional, están en función básicamente del carácter sinalagmático del mismo. Frecuente es la inclusión en el acto de integración del acuerdo de la condición suspensiva de la eficacia del mismo, hasta que, por la contraparte, se dé efectivo cumplimiento o la inserción de una condición resolutive, con eficacia excepcionalmente *ex nunc*, en el sentido de que la región considere mantener en vigor el contenido del pacto sólo hasta el momento en que la otra parte lo cumpla. El mecanismo de protección señalado supone la inclusión expresa del mismo, bien en el acuerdo, bien en el acto de materialización del mismo.

Algún autor, con fundamento en el carácter sinalagmático del convenio interregional, cree aplicable, sin necesidad de su inclusión expresa, la *exceptio non adimpleti contractus*, esto es, que cada parte puede rehusar o rechazar el cumplimiento de la obligación prevista a su cargo, mientras la otra parte no cumpla la suya.

La aplicación de la regla señalada, que considero esencialmente admisible, exige la adecuada matización de la misma en conexión con el contenido del acuerdo. No hay ningún problema de aplicación de la misma cuando en el acuerdo prevalezca la reciprocidad de las obligaciones asumidas por las partes, o del tratamiento unitario de los ciudadanos en cada una de ellas. Sin embargo, en los acuerdos organizativos, especialmente los constitutivos de una estructura común, en los que los aspectos cooperativos superan los sinalagmáticos, la posibilidad de suspender a uno de los pactantes el cumplimiento de sus obligaciones no le garantiza una satisfacción adecuada sino que, normalmente, puede poner en grave riesgo la satisfacción del interés común, produciendo efectos reflejos negativos para el que alega la excepción de incumplimiento.

Dada la insatisfacción a la que conduce el uso de la regla *inadimplenti non est adimplendum*, en los supuestos en que el acuerdo interregional tenga reflejos organizativos, procede la aplicación de otros instrumentos técnicos, como puede ser la determinación por los sujetos que componen la organización interregional, en base al acuerdo de la obligación de efectuar ciertas contribuciones a la misma por parte

de la región que no cumple sus obligaciones e, incluso, la determinación de sanciones.

Cuestión a estudiar es la posible aplicación de la llamada cláusula *rebus sic stantibus* a los acuerdos interregionales, esto es, la determinación de los efectos que produce en dichos acuerdos la modificación de las circunstancias tenidas en cuenta a la hora de su celebración. El análisis de la cláusula *rebus sic stantibus* ha sido especialmente efectuado por los estudiosos del Derecho internacional, habiéndola recogido el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, como una de las causas de su modificación o extinción. Sin embargo, la traslación del ámbito internacional al regional de la citada cláusula exige importantes modificaciones, debido a que en este último plano debemos tener en cuenta que, además de los intereses de la propia región, hay que considerar la existencia de los de una comunidad nacional más amplia y la ausencia de la nota de soberanía en los pactantes, además de la existencia de normas inferidas de la Constitución y determinantes de la obligación de que las regiones se comporten según las reglas del buen vecino y siempre de acuerdo con los principios de solidaridad y de recíproca colaboración.

De la caracterización efectuada se deduce que la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* al ámbito de los convenios interregionales exige la prueba suficiente de una modificación importante de las circunstancias tenidas en cuenta en el momento de establecer el acuerdo.

La ausencia de una normativa reguladora de la cooperación interregional tiene consecuencias mucho más graves a la hora de determinar los medios de heterotutela de estas convenciones. Esta laguna normativa ha sido utilizada por D'Orazio a la hora de caracterizar la naturaleza jurídica de los acuerdos prelegislativos entre regiones como carentes de efectos jurídicos y productores únicamente de consecuencias políticas y fácticas, lo que explica que el Estado renuncie a cualquier tipo de control sobre esta forma de cooperación interregional, efectuando únicamente, el análisis de la regularidad de las disposiciones legislativas que en él tienen su fundamento.

El silencio normativo señalado tiene efectos mucho más graves ante la imposibilidad de aplicar los diversos mecanismos constitucionales de control de la actividad de las regiones.

Para Rizza, el fin natural de las controversias referentes a acuerdos interregionales lo constituye la Corte Constitucional, dado que, según el artículo 134 de la Constitución, este órgano juzga «los conflictos de atribuciones... que surgen entre el Estado y las regiones, así como los

de las regiones entre sí». Sin embargo, la aceptación de este instrumento para exigir el cumplimiento de un acuerdo interregional presenta no pocas dificultades. En primer lugar, la hipotética actuación de la Corte Constitucional se centra en los vicios de legalidad y, más específicamente, en la violación de una norma constitucional de competencia, por lo que su utilidad es muy reducida. En segundo lugar, es dudosa la posibilidad de que el incumplimiento del convenio genere una lesión de competencia; lo lógico es que ésta tenga su origen en actos regionales de actuación del mismo, y, en este caso, el objeto del recurso a la Corte Constitucional no lo sería el acuerdo interregional, sino un acto de ejecución del mismo.

Los argumentos señalados manifiestan claramente la ausencia de cualquier instancia encargada de la heterotutela de los convenios interregionales; su inclusión en el ordenamiento jurídico italiano exigiría una modificación de la Constitución.

Los convenios interregionales pueden tener efectos negativos, tanto para el Estado como para terceras regiones, y particulares. El Estado, tal vez, en aplicación de una política restrictiva de la autonomía normativa regional, ha reenviado de forma continuada prácticamente la totalidad de las leyes que recogían convenios interregionales.

La necesidad de interiorización de los acuerdos interregionales, esto es, su traducción a actos atribuibles a órganos regionales, deja intactas las garantías jurídicas de los administrados para reaccionar contra los mismos. Sin embargo, puede plantear problemas la constitución de entes públicos o privados interregionales en cuanto inducen a confusión de los afectados por los mismos. Para evitar estos efectos negativos de la cooperación entre regiones, Gerbi propone para los casos en que se constituye un ente público interregional, la equiparación de los actos administrativos por ellos producidos a los de directa emanación regional, entendiéndolo, a efectos de control, la expresión «actos administrativos de la región» del artículo 125 de la Constitución, como comprensiva de los actos emanados de los sujetos públicos de ellas dependientes. Lo que no es admisible, como advierte La Pergola, es que, mediante la colaboración, se produzcan efectos contrarios a las normas constitucionales y, por tanto, una reducción de las garantías de los administrados.

II. La cooperación vertical

La cooperación vertical entre Estado y regiones tiene su fundamento en la imposibilidad de una separación tajante de competencias, que es negada por las posturas extremas defensoras, o bien de la exclusividad de las competencias administrativas regionales, o bien, de la inclusión de las mismas en la órbita del Estado en el caso de que superen como mínimo el ámbito del interés regional.

La individualización de las técnicas de colaboración vertical es difícil, por lo que procedo al análisis de mecanismos muy diversos, que presentan como dato común la participación en una decisión (bien sea a través de la constitución de órganos colegiales, o de una participación en procedimientos administrativos) o la actuación por parte de un ente de competencias de otro (como puede ser la delegación o los supuestos de codependencia), consciente de la falta de unidad del fenómeno examinado y de la plena admisibilidad de otras posturas, que incluirían en el ámbito de la colaboración otras figuras, o que excluirían algunas de las estudiadas.

A) LA COLABORACIÓN ORGÁNICA

La colaboración orgánica constituye la nota más sobresaliente de la transformación del conjunto de las relaciones Estado-regiones desde su origen, con fundamento en un modelo garantista y separatista, a la situación actual, presidida por una fuerte tendencia a la plasmación de un modelo cooperativo e integrado.

Desde que las regiones de estatuto ordinario han comenzado a funcionar, se ha producido un auténtico aluvión de fórmulas encaminadas al establecimiento en los campos más diversos y con las finalidades más variadas de órganos colegiales nuevos, en cuyo seno se integran conjuntamente representantes estatales y regionales, y, en el supuesto de que ya existiera un colegio gestor de intereses regionales o estatales, se han efectuado las oportunas modificaciones para completar con representantes de la otra esfera de actuación su composición.

El elevado número de órganos colegiados con participación del Estado y las regiones da origen a la posibilidad de exponer el panorama general de los mismos, de acuerdo con una gran variedad de

criterios; de todos ellos, dado el carácter de estas páginas, únicamente el del tipo y la consistencia de la representación regional, que puede adoptar las siguientes formas:

a) Presencia en el órgano colegiado de todas las regiones, con un representante propio designado en vía directa.

Consejo Nacional para Bienes Culturales, Comité para la Edificación Residencial y Consejo Sanitario Nacional.

b) Presencia en el órgano colegial de la región o regiones interesadas a través de sus representantes. Esta fórmula de participación tiene un acusado aspecto de sustitución de la fase procedimental de audiencia del interesado, por su inclusión en un órgano colegiado de funciones de carácter decisorio, o que emite informes vinculantes. Este tipo de representación se establece, por ejemplo, en:

- La ley de 30 de abril de 1976, número 374, relativa a las medidas de fomento para la unión de empresas pequeñas y medianas, y en
- La ley de 12 de agosto de 1977, número 675, que regula las ayudas financieras a las industrias, cuyos programas económicos se armonizan con las directrices de política industrial.

c) Presencia en el órgano colegial de representantes regionales, o de expertos de representación regional, globalmente considerada, en número limitado, que adopta diversas formas:

- La designación de un número limitado de representantes regionales por la Comisión Interregional;
- La propuesta de un conjunto de nombres por cada una de las regiones, designando el Ministerio competente aquéllos que serán los portavoces de los intereses regionales;
- La designación de expertos, etc.

En el supuesto de que corresponda a la Comisión Interregional la designación, nos encontramos ante una representación de segundo grado, siendo más débil la capacidad representativa de los elegidos por los Ministerios de entre una relación ofrecida por las regiones. Los efectos señalados se multiplican, en el supuesto de que los propuestos por los órganos regionales deban ostentar una cualificación determinada por norma estatal.

Entre los colegios, debemos destacar la Comisión Interregional. La primera Comisión Interregional fue instituida, anticipándose a la institución de las regiones de estatuto ordinario, por la ley de 27 de febrero de 1967, número 48, que establecía las bases orgánicas de la planificación del desarrollo, centradas en el Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE), ministro del presupuesto y programación económica, y la Comisión Interregional, que, presidida por el ministro del Presupuesto, estaba integrada por los presidentes de las Juntas regionales y los de las provincias autónomas. Dicha comisión, que tenía atribuida por su norma creadora, la función de «examinar los problemas que afectan a las regiones en materia de programación», no realizó en la práctica sus funciones, dada la inaplicación de la ley de 27 de julio de 1967, número 685, que aprobaba el plan económico nacional para el quinquenio 1966-1970.

La ley de 16 de mayo de 1970, número 281, establece una segunda Comisión Interregional, compuesta por los Presidentes de las Juntas Regionales, con la competencia de determinar los criterios de reparto de los fondos para la financiación de los programas regionales de desarrollo y de las aportaciones especiales establecidas en la misma ley para las regiones del mediodía. De hecho, ambas comisiones se han fundido en la misma estructura, teniendo sede en el Ministerio del Presupuesto y dotada de una Secretaría, como órgano auxiliar técnico-administrativo. A las funciones señaladas hay que añadir las que numerosas leyes le atribuyen y que, fundamentalmente, se centran en la emisión de informes u opiniones sobre asuntos que debe resolver el Gobierno y que afectan los intereses de las regiones. Además, se debe reseñar que el legislador viene utilizando de forma continuada la Comisión Interregional como instancia representativa del conjunto de las regiones a la hora de designar representantes que se integren en los órganos colegiados estatales de carácter sectorial.

La Comisión Interregional puede considerarse un eficaz y útil instrumento de relación Estado-regiones, y puede conducir, como señala Cassese, a la aparición de una tendencia de las regiones a comportarse como un todo, esto es, un cuerpo unitario, que se relaciona con el Estado de forma conjunta. Esta tendencia es característica del federalismo cooperativo propio de la República Federal Alemana, donde, como indica Kisker: «El singular *Land* como unidad política autónoma pierde constantemente más significado, mientras en su lugar aparecen los *Landers* como coalición contra el Estado.»

Un órgano similar es la Comisión de los representantes regionales, instituida por la Ley número 984/1977; su competencia se centra en la adopción del programa a presentar al Consejo de Ministros para el sector agrícola alimentario.

La nota más destacable de la cooperación orgánica es la multiplicación de las sedes, dando lugar a un confuso cuadro de organismos de carácter muy sectorial, que realizan una actuación esporádica y de carácter eminentemente burocratizado. Recientemente Giannini ha señalado claramente las deficiencias del sistema, destacando que «hay cuestiones que no encuentran órganos mixtos de conversación, o porque éstos no existen o porque, existiendo, no tienen competencias. El no tener relaciones generales y estables en la práctica, perjudica de forma grave tanto al Estado como a las regiones».

La necesidad de superar los defectos señalados ha producido no sólo profundos estudios y proyectos sobre la reforma de los órganos de relación, tanto del Gobierno como del Parlamento, con las regiones, sino también, la constitución de una comisión parlamentaria, en noviembre de 1980, presidida por Bassanini, con el fin de «delimitar un nuevo cuadro de referencia global de las relaciones Estado-regiones, en cuyo ámbito individualizar y formular soluciones, para ser traducidas en anteproyectos de ley comprensiva de los diversos aspectos de estas soluciones». La actuación de la comisión muestra la existencia en dichas relaciones de una línea colaborativa que señala un importante cambio del modelo regional inicialmente establecido.

Entre los proyectos más acabados de la Comisión Bassanini se encuentra el de la institucionalización, al lado de la Comisión Interregional, de la conferencia de presidentes de las juntas regionales para las relaciones de carácter eminentemente político, con lo que se afirma, implícitamente, que la comisión, aunque reformada, no puede asegurar una sede suficientemente competente de diálogo con el Gobierno.

La Conferencia Permanente de las Regiones tendría su sede en la Presidencia del Gobierno, coherentemente con el deseo de centralizar en dicho órgano las relaciones con las regiones, una Secretaría y órganos de relación con todo tipo de organización mixta Estado-regiones. Entre sus funciones prioritarias se encontraría la de dar coherencia al conjunto de las directrices político-administrativas del Gobierno, en relación con el sistema regional, actuación en la elaboración de la política económico-financiera, establecimiento de los criterios generales en que se deben enmarcar las funciones estatales de dirección y coordi-

nación de la actividad regional, y las formas de inserción de las regiones en los procedimientos de actuación de las directivas comunitarias.

B) LA PARTICIPACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE ÓRGANOS ESTATALES Y REGIONALES

Si bien la cooperación orgánica es de singular importancia, centrar la valoración de las relaciones Estado-regiones solamente a ésta implica una visión unilateral, que debe ser ampliada fundamentalmente con el análisis de la denominada cooperación procedimental, entendiendo por tal, tanto la que tiene lugar para la adopción de resoluciones concretas y puntuales, como para aquel otro tipo de decisiones de carácter global, especialmente programatorio.

La necesidad de la cooperación en actuaciones puntuales de órganos estatales y regionales tiene su fundamento en el proceso de creación de las regiones, caracterizado por la detracción de competencias, inicialmente estatales, a las regiones, produciéndose esta actuación de forma imperfecta, lo que dio lugar a que órganos que participaban en procedimiento administrativo pasasen a las regiones, quedando otros insertos en la Administración estatal. A las imperfecciones de la división de las competencias y, por consiguiente, la de los órganos administrativos a los que le estaban atribuidos, hay que sumar las conexiones entre el interés nacional y el regional, de forma que, actuaciones propias de las Administraciones de las regiones o del Estado, pueden afectar intereses ajenos, dando lugar, en virtud del principio constitucional de colaboración entre los entes públicos, a que numerosas normas de rango legislativo, recogieran la necesidad de que la Administración titular de la competencia actuara de acuerdo, o previa audiencia, con la gestora de los intereses afectados. La situación descrita surge ya en los primeros momentos de actuación de los Estatutos de las regiones de régimen especial, y es recogida en abundantes normas.

El avance establecido en orden al reparto de competencias entre el Estado y las regiones, en virtud de lo dispuesto en la ley número 382, de 1975, que sustituye el elenco empírico del artículo 117 de la Constitución por un criterio racional, como el de la naturaleza de las funciones, produciendo algo más que una integración al enunciado constitucional, una verdadera y propia mutación, por lo que las regiones de entes separados del Estado, con atribuciones rigidamente diferenciadoras para todas aquellas funciones comprendidas en las materias del

artículo 117 de la Constitución, ha determinado que en el texto del DPR 616 de 1977, aparezcan nuevos supuestos de cooperación procedimental. A continuación procedo a exponer un cuadro general de la cooperación procedimental, distinguiendo dos grupos dentro de la misma, según el procedimiento sea de carácter programatorio o tenga por objeto decisiones puntuales.

1. *La cooperación en procedimientos programatorios*

Los programas en cuya elaboración y realización participan el Estado y las regiones interesadas, son programas de carácter sectorial, y ello por la negativa experiencia de una programación global confinada en los límites de una simple enunciación de principio, por lo que la actividad de este tipo se centra en la elaboración de un complejo orgánico de proyectos operativos, comprendidos instrumentos de actuación en las esferas financieras, territoriales y temporales.

De entre los diversos supuestos que aparecen en la legislación italiana, citamos cuatro, que han sido establecidos, respectivamente, por la ley de 22 de octubre de 1971, número 865, sobre programación y coordinación de las intervenciones en materia de edificación residencial pública; la ley de 1 de marzo de 1975, número 47, que contiene normas para la defensa de los bosques de los incendios; la ley de 5 de agosto de 1975, número 412, sobre edificación escolar, y la ley de 2 de agosto de 1975, número 393, sobre la localización de centrales nucleares productoras de energía eléctrica.

Dichos procedimientos, que implican una relación Estado-región, tanto en la elaboración de los planes como en su ejecución, es generalizada por el artículo 11 del DPR 616/1977, al establecer que: «El Estado determina los objetivos de la programación nacional con el concurso de las regiones», y que, a su vez «las regiones establecen los programas regionales de desarrollo, en armonía con los objetivos de la programación económica nacional y con el concurso de los entes locales territoriales, según las modalidades previstas en los Estatutos regionales».

2. *Cooperación en procedimientos puntuales*

Por razones obvias, es muy difícil proceder a la tipificación de las modalidades de participación en procedimientos puntuales; adoptamos aquí una división tripartita, sabiendo la insuficiencia de la misma ante

la variedad de supuestos que ofrece el ordenamiento jurídico italiano. La división que utilizamos es la siguiente:

- Supuestos en que la región es utilizada como parte de un órgano periférico del Estado, que instruye y tramita un procedimiento cuya resolución corresponde a los órganos centrales del Estado. (Ejemplo: ley de 9 de mayo de 1975, número 153.)
- Supuestos en los que la región actúa en un procedimiento estatal, como portadora de intereses secundarios que deben ser ponderados en conexión con el interés primario. (Por ejemplo: Decreto-ley de 5 de julio de 1971.)
- Supuestos en los que se adopta una solución conjunta por parte del Estado y de la región. (Decreto-ley de 9 de julio de 1974, número 264.)

C) DELEGACIÓN

Entre los instrumentos técnicos de cooperación entre el Estado y las regiones se encuentra la delegación de potestades del Estado en estas últimas. El establecimiento de esta modalidad cooperativa se debe a la propia Constitución italiana, cuyo artículo 118, después de atribuir a las regiones competencias administrativas sobre las materias enunciadas en el artículo 117, señala que:

«El Estado podrá delegar, mediante leyes, en las regiones, el ejercicio de otras funciones administrativas».

En el ámbito administrativo debemos señalar que el último párrafo del artículo 117 fija la posibilidad de que el Estado delegue competencias legislativas a las regiones en los siguientes términos:

«Las leyes de la República podrán delegar en las regiones la facultad de dictar normas para su ejecución».

La posibilidad constitucionalmente establecida de que el Estado pueda delegar a las regiones funciones normativas de rango legislativo o simplemente administrativo, produjo una extensión considerable del concepto y del significado de la delegación. Efectivamente, en los ordenamientos administrativos latinos, fuertemente centralizados, la delegación consistía en un mecanismo técnico, cuyo ámbito de actuación se reducía al interior de los sujetos administrativos, limitados,

prácticamente, al Estado, por lo que se consideraba uno de los medios de transferir la competencia de un órgano a otro, vinculado por una relación de jerarquía.

Tres son básicamente las notas características de la delegación:

1. La competencia del delegado es *derivada*.
2. El acto de delegación es de naturaleza dispositiva.
3. La delegación opera una transferencia plena de competencia.

La competencia del delegado es derivada porque tiene su fundamento jurídico en la competencia jurídicamente atribuida al delegante. La delegación intersubjetiva implica una modificación de las competencias constitucionalmente establecidas, en virtud del poder que la misma norma suprema reconoce al Estado y, en su caso, a las regiones. Este es el sentido que damos a la calificación de la figura como acto jurídico de *naturaleza dispositiva*. Por último, la delegación opera una transferencia de competencia plena. Tal carácter no queda anulado por el hecho de que el delegante conserve facultades de dirección, que tienen siempre un carácter general, quedando en el delegado una cierta discrecionalidad en la aplicación, tanto de la norma que rige la competencia ejecutiva, como de las directrices de aquél.

La delegación intersubjetiva, como señala Miele, tiene el efecto de prohibir en general al ente delegante el ejercicio de las funciones delegadas hasta que la delegación sea revocada. Todo ello da lugar a que la doctrina hable de una tendencia a la fijación de un régimen indiferenciado de las funciones regionales propias o delegadas, lo que se manifiesta, tanto en los aspectos financieros y posibilidad de las regiones de legislar sobre ellas, como señala Cammelli, como en la ausencia de mecanismos especiales de control de la actividad delegada.

La delegación origina una relación colaborativa, que no produce como consecuencia ninguna integración orgánica del delegante en el delegado, ni atribuye a este último poderes de carácter jerárquico, que le permiten anular o suspender el acto del delegado, que goza de poderes propios y exclusivos, en orden al ejercicio efectivo de la competencia delegada.

El medio normal de extinguir la delegación lo constituye la revocación de la misma, que debe, necesariamente, tener rango de ley. No creo admisible la posibilidad de una revocación tácita, entendiendo por tal un comportamiento del delegante incompatible con la voluntad de mantener viva la delegación.

D) LA CODEPENDENCIA

La codependencia implica que, para el ejercicio de funciones transferidas a las regiones, éstas se sirven de órganos que quedan integrados en la organización estatal o que, a la inversa, el Estado utilice para el ejercicio de sus competencias, órganos regionales.

La aparición inicial de la figura es consecuencia del hecho de que a las regiones de Estatuto especial fueran transferidas un conjunto irregularmente repartido de funciones que correspondían al Estado y a los entes locales, por lo que se debería haber producido no sólo una transferencia de funciones, sino también una previa reestructuración de las mismas. La situación era tal que, en opinión de Giannini, cabía únicamente dos opciones desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración: o transferir a las regiones los órganos del Estado que realizaban dicha actividad o suprimir los órganos del Estado y transferir sus funciones a las regiones para que éstas, a su vez, las delegasen en entes infrarregionales, o las gestionaran directamente a través de su propio aparato administrativo. Sin embargo, no se adoptó ninguna de estas soluciones, sino que prosperaron las más diversas modalidades de codependencia de órganos. La creación de estas situaciones, como destaca Gizzi, del análisis de los Estatutos y normas de actuación de las regiones de régimen especial, no respondieron a un criterio unívoco, sino que se siguió un sistema que, en lugar de perseguir la racionalización de la Administración, globalmente considerada, sino que tanto el Estado como las regiones pretendían únicamente tutelar los intereses egoístas de sus órganos.

La situación confusa provocada por la codependencia de órganos determinó que el artículo 1 *d*) de la ley de 22 de julio de 1975, número 382, atribuyera al Gobierno el poder «regular la facultad de las regiones de utilizar los órganos técnicos del Estado». La Comisión de estudio para la actualización del ordenamiento regional puso en especial atención a la codependencia de órganos técnicos en materia de tutela del ambiente, lucha contra la polución, y la ejecución de obras públicas. El texto del DPR 616/77 integró parte de los estudios de la Comisión, regulando de forma insuficiente la figura en los dos primeros párrafos del artículo 107, añadiendo algunos supuestos en que las regiones debían o podían proceder a la utilización de órganos estatales... Los dos primeros párrafos del artículo 107 establecen que:

«Las regiones pueden utilizar en el ejercicio de las funciones administrativas propias o delegadas, los oficios y órganos técnicos y consultivos del Estado.

Pueden ser llamados a formar parte de los órganos consultivos de las regiones, según las normas regionales que regulan su composición, funcionarios designados por los oficios u órganos a que se refiere el apartado precedente.»

Además de esta norma general, el texto del decreto número 616 de 1977, se especifican algunos órganos estatales que pueden ser utilizados por las regiones. Entre los más importantes supuestos, destacamos los siguientes: La Abogacía del Estado, el Consejo Superior de Obras Públicas, el Cuerpo Nacional de la Minería, o entes públicos estatales de carácter técnico o consultivo, como el Comité Olímpico Nacional Italiano o el Ente Nacional para el Turismo.

El párrafo segundo del artículo 107 introduce una importante innovación en el ámbito de las relaciones colaborativas del Estado con las regiones. Dicha innovación está constituida por la posibilidad de integrarse funcionarios estatales en los órganos regionales de carácter consultivo. Esta posibilidad tiene la ventaja de permitir la constitución de órganos asesores regionales sin perder los beneficios inherentes a la experiencia funcional de las personas que realizan actuaciones semejantes en el Estado. La integración de funcionarios estatales se limita a los órganos de carácter técnico o consultivo, evitándose la actuación de los mismos en órganos decisorios.

El punto central de la codependencia lo constituye el hecho de que los órganos de un ente actúen en beneficio de otra persona jurídica, de forma que la doctrina ha destacado unánimemente la imputación de los actos y de las posibles responsabilidades de ellos derivadas al ente que se beneficia de la institución.

RESUMEN DE LA BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- ALESSI R.: *Intorno alla nozione di ente territoriale.*
AMORTH: *La Costituzione italiana. (Commento sistematico).*
ANASTAPOULOS, J.: *Les aspects financiers du fédéralisme.*
ANDREANI, A.: *Enti economici regionali e società per azioni dipendenti delle Regioni.*
D'ANIELLO: *Regioni e organi collegiali di governo dell'Economia.*
ARCIDIANO: *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamenti.*
AZZANA, A.: *Per la definizione del coordinamento e della sua rilevanza giuridica.*
BACHELET, V.: *Profili giuridici della organizzazione amministrativa.*
BACHOT, O., y KISKER, K.: *Rechtgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt Zweites Deutsche Fernsehens.*

- BARBERA: *Regioni e interesse nazionale.*
- BARDUSCO, A.: *Lo Stato regionale italiano.*
- BARONE, G.: *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali.*
- BARTOLE, S.: *Giunta Regionale. Tentativi e ipotesi di lavoro in materia di cooperazione interregionale. Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.*
- BASSANINI: *Le Regioni tra Stato e Comunità locali. L'attuazione delle Regioni. La legge nell'ordinamento regionale e sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione.*
- BENVENUTTI, F.: *L'ordinamento repubblicano. Gli ordinamenti consortile e i loro sviluppi.*
- BERNARONI, M.: *Consorzi fra enti locali.*
- BERTI: *Prole simbolo tra gerarchia la equiordinazione.*
- CAMMARELLI, M.: *Indirizzo e coordinamento nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.*
- CAPACCIOLI, E. y SATTA, F.: *Commento al Decreto 616.*
- CAPATOSTI, P.: *La Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: Una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*
- CASSESE: *Il regionalismo associativo: tendenza recenti del federalismo in Germania.*
- CASSESE, S. y SERRANI, D.: *Regionalismo moderno: Cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regione in Italia.*
- CATALDI, L.: *I controlli di efficienza e l'ordinamento regionale.*
- CESAREO: *L'Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano.*
- CLARIZIA: *Note preliminari in tema di cooperazione interregionale. Le Società finanziaria regionali.*
- CORREALE: *Il concetto e la disciplina di diritto positivo.*
- CORWIN, E.: *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna.*
- CHEVALLARD, G.: *La posizione funzionale degli uffici comuni a Stato e Regioni.*
- DIMORA: *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni nella Giurisprudenza Costituzionale.*
- DOMINICHELLI, V.: *Verso un diritto interregionale. La legge sugli istituti zooprofilattici sperimentali.*
- DOMINICHELLI: *Norme, accordi e leggi nella disciplina interregionale degli istituti zooprofilattici sperimentali.*
- DOUIN, C. S.: *Le Fédéralisme autrichien.*
- DUNI: *Regioni e trasporti.*
- ENDRICI, G.: *La presenza regionali in organi statali.*
- FRAGOLA: *Il concetto e l'atto concertato nella teoria dei provvedimenti amministrativi.*
- GABRIELLE: *Il principio unitario nella autonomia regionale.*
- GALIZIA: *Aspetti dell'organizzazione regionale.*
- GASPARRI, P.: *Sui rapporti tra l'amministrazione regionale e quelle decentrata dello Stato.*

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española*. Alianza Editorial, 1972.
- GERBI, G.: *Osservazioni sugli Enti pubblici economici regionali*.
- GIANNINI, M. S.: *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale. Diritto Amministrativo. La lentissima formazione dello Stato repubblicano. Informe sobre el modo de completar el ordenamiento regional*.
- GIZZI, E.: *Funzioni e uffici statali nelle Regioni a Statuto speciale. Atti III Convegno di Studi Giuridici sulle Regione*.
- GIZZI, E.: *Funzioni e uffici statali nelle Regioni a Statuto speciale. Atti III Convegno di Studi Giuridici sulle Regione. Osservazioni sul concetto di uffici e gestioni comuni per attività e servizi intra regionali. Manuale di Diritto Regionale*.
- GRAWERT, R.: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Mutamenti strutturali del federalismo nella RFT*.
- GRECO: *Il problema regioni e il valore costituzionale dell'organizzazione amministrativa*.
- GREYWE-LEYMARIE, C.: *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*.
- GUARINO: *Atti III Convegno Studi Scienza dell'Amministrazione*.
- KELSEN: *La théorie juridique de la Convention*.
- KISKER, G.: *La collaborazione tra Stato e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca. Kooperation in Bundesstaat*.
- KÖLBE, J.: *Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen*.
- KONKE, Th.: *Die Kulturministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz*.
- LA PERGOLA, A.: *L'empirismo nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich. La dimensione interregionale del potere ed il collegamento istituzionale tra Stato e Regioni. Spunti di Diritto Comparato*.
- LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*.
- LUCIFREDI, R.: *Lineamenti generali di un'indagine sul coordinamento y sulla collaborazione nella vire degli enti locali. L'estensione territoriale degli interessi pubblici nei suoi riflessi sull'organizzazione amministrativa dello Stato*.
- MARINO, I.: *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale della autonomie locali*.
- MAZZIOTTI: *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*.
- MAZZOCHI, G.: *Materiali per una teoria economica delle strutture amministrative locale e della loro riorganizzazione*.
- MIELE: *Delega*.
- MONACO, A.: *Concerto*.
- MOR, G.: *Stablimenti ospedalieri ubicati in diversa Regioni e già appartenendi ad uno stesso ente ospedaliero*.
- MORTATI, C.: *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva. Istituzioni di diritto pubblico. Raccolta di scritti*.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Aproximación a las técnicas de cooperación en el Estado de las Autonomías*.

- NIGRO, M.: *Il rapporti tra coordinamento e indirizzo.*
- ONIDA, V.: *Aspetti dell'autonomia della Regione V. A.*
- ORLANDO, L.: *Contributo allo studio de coordinamento amministrativo.*
- D'ORAZIO: *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni.*
- PALADIN: *La potestà legislativa regionale. Diritto Regionale.*
- PIA, F.: *Notazioni in ordine alla configurabilità di atti di concerto tra Regione e Stato.*
- PINI, G.: *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi interregionali.*
- POTOTSCHNIG: *Livelli di governo delle funzioni nel bacino interregionale. Il coordinamento tra Stato ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale.*
- RAGAZZINI, A.: *Potere delle Regioni di istituire enti pubblici: fondamenti e limiti.*
- RIZZA: *La legge número 382 del 1975 ed i problemi della collaborazione interregionale.*
- RIZZO, G. B.: *La Regione.*
- ROBECCHI MAJNARDI, A.: *Prime esperienze di intese interregionali: el caso delle idrovie padane.*
- ROTELLI, E.: *L'avvento della Regione in Italia. Le Regioni: proposte per un riesame del problema.*
- ROVERSI-MONACO, F.: *La delegazione nel quadro dell'ordinamento regionale.*
- RUDOLF, W.: *Zum System der staatlichen Rechtsordnung in der Bundesrepublik Deutschland.*
- SANDULLI, A.: *Manuale di Diritto Amministrativo.*
- SANVITI: *Convenzione e intese nel diritto pubblico.*
- SCHNEIDER, P.: *Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstaalt des öffentlichen Rechts zweites Deutsches Fernsehen.*
- SILVESTRI, G.: *L'amministrazione statale decentrata e l'ordinamento delle regioni a statuto speciale.*
- SORACE, P.: *Gli uffici regionali.*
- STOPPANI: *Forme di collaborazione non organica.*
- VIGNOCCHI: *Aspetti e problemi degli organismi di fatto con particolare riferimento al diritto pubblico italiano. Attività amministrativa e de governo delle Regioni: Appunti e riflessioni.*
- VIRGA: *Diritto Costituzionale.*
- VOLPE: *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali.*

