

# LA PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA AUTONÓMICO EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO

Por ELEONORA CECCHERINI

## SUMARIO

1. EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES INSTITUCIONALES EN ITALIA.—2. LA EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL FEDERALISMO-REGIONALISMO COOPERATIVO EN LA EXPERIENCIA COMPARADA.—3. LA AFIRMACIÓN DE LAS FORMAS DE REGIONALISMO COOPERATIVO EN ITALIA: 3.1. *La cooperación institucional*. 3.2. *La cooperación funcional*. 3.3. *El deber de ayuda recíproca*.

## 1. EL SISTEMA DE REPARTO DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES INSTITUCIONALES EN ITALIA

La Constitución italiana acoge el principio de pluralismo autonómico, prefigurando un Estado constituido por distintos niveles institucionales, como el Estado, las Regiones, las Provincias y los Municipios. El texto constitucional atribuye a cada nivel descentralizado una autonomía propia, por lo que las relaciones entre los diversos entes de gobierno no se basan en un criterio jerárquico, sino en una tupida red de interrelaciones caracterizada por el respeto a la autonomía de cada uno. Recientemente el sistema autonómico ha sido objeto de un profundo proceso de reforma, que ha atribuido nuevas competencias a las comunidades territoriales, tanto regionales como locales, potenciando en conjunto su papel en el ordenamiento.

Por cuanto respecta a los criterios de distribución territorial de las funciones, la experiencia italiana se ha caracterizado por seguir un modelo en el cual no se conferían a las comunidades territoriales todas las competencias, sino sólo aquellas de tipo administrativo. Precisamente en relación con este rasgo se ha hablado de «federalismo administrativo», haciendo referencia a un sistema que, al rediseñar la relación centro/periferia, asigna a esta última el conjunto de las funciones administrativas, según el modelo del llamado «federalismo de ejecución».

Este camino responde a la voluntad de realizar una transferencia de funciones del centro a la periferia, y está dirigido a asignar a Regiones y entes locales, mediante sucesivos decretos legislativos delegados, todas las funciones administrativas relativas a la defensa de los intereses de las respectivas comunidades, siempre y cuando estos intereses se localicen en sus respectivos territorios, tanto en las materias de competencia regional como fuera de éstas, con la sola excepción de aquellas expresamente reservadas por ley al Estado.

El sistema de reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno ha sido objeto de una reciente regulación legislativa que ha ampliado significativamente las competencias en favor de las autonomías, incluso sin alterar el texto constitucional. De hecho, actualmente la Ley núm. 59 de 1997 (y más aún los decretos legislativos de actuación) viene a constituir —en materia de relaciones entre Estado, Regiones y sistema de autonomías locales— el eje de las atribuciones competenciales entre los tres diferentes niveles territoriales (1). Operando hábilmente entre los requisiros de la normativa constitucional vigente, ha conseguido atribuir nuevas competencias a las regiones, distinguiendo en particular:

#### A) *El nuevo criterio de distribución de materias competenciales*

Se emplea el criterio de la competencia residual a favor de las autonomías regionales y locales y se define el elenco de materias cuyas funciones administrativas deben continuar siendo ejercitadas por el Estado, mientras dispone que las restantes sean confiadas a las Regiones, Provincias y Municipios. La ley introduce, por primera vez, un criterio de repartición de competencias basado en la «enumeración de las competencias centrales». En otras palabras, la ley concreta las materias que continúan siendo competencia exclusiva del Estado, confiriendo al sistema de comunidades descentralizadas todas las competencias restantes (2).

(1) En lengua española, véase también, G. ROLLA: «Italia», en *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona, 1999, págs. 171 y ss.; L. VANDELLI: *La distribuzione delle competenze: le tendenze in Italia dopo l'attuazione della legge 59/1997*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, págs. 283 y ss.; C. CALVIERI: *Il modello autonomistico italiano tra regionalismo e federalismo amministrativo. La nuova allocazione di competenze a livello territoriale*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali*, cit., págs. 337 y ss.; G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, P. URBANI: *Le funzioni locali*, en S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA (coord.): *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, 1998, págs. 139 y ss.; S. CASSESE, «Il disegno del terzo decentramento», en *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, págs. 417 y ss.;

(2) Se entienden exclusivamente estatales las competencias en materia de: política exterior y relaciones internacionales; ciudadanía, inmigración y condición jurídica del extranjero; elecciones al parlamento europeo; defensa y fuerzas armadas; regulación de la competencia; moneda, tutela del ahorro y mercados financieros; órganos constitucionales e instituciones del Estado y correspondientes leyes electorales; referéndum estatal; presupuesto y ordenamiento tributario y contable; principios de la actividad administrativa estatal; pesos, medidas y determinación del tiempo; coordinación informativa, estadística e informática de los datos de la administración estatal, regional y local; orden público y seguridad; orde-

B) *La distinción de los Municipios en cuanto titulares en vía primaria de las funciones administrativas*

En el traslado de competencias del Estado a los sistemas de gobierno descentralizados también resulta alterado el ente principal de referencia: del Estado como centro propulsor del sistema, al nivel institucional más próximo a las necesidades del ciudadano, es decir, el Municipio, definido como el ente que representa a la propia comunidad y percibido como institución no burocrática, sino comunitaria, exponente de los intereses propios de la sociedad civil. Este último se convierte en interlocutor privilegiado en la atribución de competencias, y tan sólo en caso de verificarse su imposibilidad para el adecuado ejercicio de las tareas asignadas se modifica el sujeto institucional de referencia.

Asimismo, como criterio de distribución de competencias entre los diferentes niveles institucionales introduce el principio de subsidiariedad (3).

Se trata de un principio innovador, ya que supera el criterio de la uniformidad en la distribución de competencias: presupone un sistema de descentralización que sea, al mismo tiempo, dinámico y diversificado. De hecho, la subsidiariedad impone tomar en consideración la capacidad específica de los concretos entes locales para ejercitar determinadas funciones, impidiendo así razonar mediante categorías generales.

Constituye un paso adelante en el camino de la revalorización de la autonomía local, cuyo significado se entiende (art. 4, apartado 3 a) del Decreto núm. 112 de 1998) como «la atribución de la generalidad de las tareas y de las funciones administrativas a los municipios, a las provincias y a las *comunità montane*, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la única exclusión de aquellas funciones que resulten incompatibles con dichas dimensiones,

---

namientos civil y penal, ordenamientos judiciales y correspondientes jurisdicciones; legislación electoral, órganos de gobierno y funciones básicas de municipios y provincias; determinación de los niveles de las prestaciones concernientes a los derechos sociales que deben garantizarse indefectiblemente en todo el territorio nacional; grandes redes de transporte; correos y telecomunicaciones; producción, transporte y distribución nacionales de la energía; tutela de los bienes culturales y ambientales.

(3) En la experiencia italiana: R. DICKMANN: «Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari», en *Dir. soc.*, 1994, págs. 273 y ss.; F. P. CASAVOLA: «Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio», en *Foro italiano*, 121, 4, pág. IV, 1996, págs. 180 y ss.; R. BIN: *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, en MARIUCCI, R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON (coord.): *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996; y, más recientemente, L. COEN, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA (coord.): *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padua, 1999. Se trata de un principio ya presente a nivel comunitario en la relación entre Comunidad y Estados miembros; en este aspecto, ver: G. GERBASI, *Stati e sussidiarietà*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali*, cit., págs. 447 y ss.; C. DI TURI, *Sussidiarietà, revisione costituzionale e partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea: verso nuovi equilibri Stato-regioni in materia comunitaria?*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali*, cit., págs. 465 y ss.; I. MASSA PINTO: *Spunti per una riflessione sul ruolo del principio di sussidiarietà nel rapporto tra unione Europea e soggetti subnazionali*, en T. GROPPI (coord.): *Principio di autonomia e forma dello stato*, Turín, 1998, págs. 77 y ss.

atribuyendo las responsabilidades públicas... a la autoridad territorial y funcionalmente más próxima a los ciudadanos afectados».

Este nuevo criterio de atribución de competencias mediante la subsidiariedad conlleva la consecuencia de que el ejercicio de las funciones se desarrolle de manera diferenciada dentro del mundo de las autonomías locales. Previsiblemente, una coherente aplicación del principio de subsidiariedad debería favorecer la formación de un sistema policéntrico. Ya no habría una distribución homogénea de las competencias, sino que daría lugar a sistemas regionales diferenciados, en cuanto que la concreción exacta de los entes titulares de competencias deberá ser valorada en cada caso. De hecho, en la concretización del ámbito territorial al que asignar el ejercicio de determinadas funciones deberán tomarse en consideración dos importantes criterios:

- 1) el criterio de adecuación, relativo a la efectiva idoneidad organizativa de cada concreta administración para garantizar el ejercicio de las funciones;
- 2) el criterio de diferenciación, en el sentido de que en el momento de distribuirse las funciones, deberán considerarse también las diversas características territoriales, demográficas y estructurales de los entes descentralizados.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL FEDERALISMO-REGIONALISMO COOPERATIVO EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

El nuevo sistema de reparto de competencias existente en Italia define un modelo de relaciones constituido por actividades comunes e inevitables interacciones entre los distintos ámbitos de autonomía de las comunidades territoriales. Se trata de la transformación de un modelo de regionalismo/federalismo de ejecución en un regionalismo/federalismo cooperativo.

La adopción de los principios del federalismo cooperativo, por el que cualquier actividad significativa de gobierno debe desarrollarse a través del compromiso conjunto y coordinado por parte del Estado central y de los Estados miembros (4), pone de relieve, con carácter general, el tema de la participación de los entes descentralizados en la política general del Estado central.

---

(4) M. VOLPI: *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, en G. ROLLA: *La riforma delle autonomie regionali*; Turín, 1995, pág. 47; M. GRODZING: *The American System. A new view of Government in the United States*, Chicago, 1966; G. BOGNETTI: «Federalismo», en *Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Turín, 1991, pág. 274; M. PATRONO: *Sistema dei «regulatory powers» e Corte Suprema federale*, Milán, 1974, págs. 123 y ss.

Para la experiencia italiana sobre el regionalismo cooperativo, véase, por todos, P. CARETTI: «I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche», en *Quad. Cost.*, 1985; P. CARROZZA: «Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)», en *Le Regioni*, 1989, pág. 485; F. RIMOLI: «Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: riflessioni su una prospettiva», en *Dir. soc.*, 1988, págs. 363 y ss.

Los instrumentos a través de los que se manifestaría dicha relación de colaboración en la experiencia comparada son de lo más diverso: la existencia de una Cámara territorial, la participación en órganos mixtos, la intervención en el procedimiento legislativo mediante propuestas, dictámenes, acuerdos sectoriales.

Mientras en un primer momento la presencia o no de un Senado representativo de las autonomías parecía monopolizar y caracterizar en gran medida el debate sobre la participación de los Estados miembros y sobre la consiguiente necesidad de federalizar al menos uno de los órganos legislativos del Estado central (5); en la fase actual parece adquirir relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales entre centro y periferia, con el objeto de establecer relaciones de colaboración cada vez mejores y más provechosas, dirigidas a mejorar la actuación de los órganos del Estado central y de los entes descentralizados.

La preferencia por este tipo de relaciones deriva del hecho de que la evolución de los Estados compuestos ha demostrado que la participación en el procedimiento legislativo de los entes territoriales ya no parece suficiente para salvaguardar su autonomía y sus competencias y que, por tanto, la previsión de encuentros, más o menos formalizados, entre los miembros de los ejecutivos, en los que se procede a una negociación de las propias funciones y actividades (siempre dentro del respeto de las disposiciones constitucionales), haga más fluidas las relaciones entre los distintos niveles institucionales.

En realidad, el modelo de relaciones centro-periferia ofrecido por la progresiva afirmación de las relaciones intergubernamentales no se configura como alternativo y excluyente respecto de aquél representado por la segunda cámara territorial, que supone la forma más significativa de participación de los componentes de la Federación en el funcionamiento del Estado central (6).

Una demostración indirecta del persistente atractivo de la presencia de una asamblea territorial en los Estados federales o regionales viene dada también por el intenso debate —planteado en Italia— como consecuencia de los trabajos de la Comisión bicameral para las reformas constitucionales. En dicha Comisión, efectivamente, se trató ampliamente el tema de la definición de una Cámara representante

---

(5) La presencia de un Senado federal como condición esencial para la identificación de un Estado federal es ya un elemento consolidado en la doctrina. Ver: G. DE VERGOTTINI: «Stato federale», en *Enc. Dir.*, XLIII, Milán, 1990, pág. 831; U. ALLEGRETTI: «Per una camera «territoriale»: problemi e scelte», en *Quad. Ass. St. Ric. Par.*, 7, 1996, pág. 75; R. DEHOUSSÉ: «Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux», en *Rev. Droit Publ.*, 106, 1990, pág. 644; L. LE FUR: *État fédéral et Confédération d'états*, Paris, 1896, págs. 586 y ss.; P. KING: *Federalism and Federation*, Londres-Camberra, 1982, págs. 74 y ss.; G. MALINVERNI: «Ipotesi di revisione costituzionale: la forma federale dello Stato», en *Dir. soc.*, 1996, pág. 54; F. PIZZETTI: *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Turín, 1996, págs. 9 y ss.; por último, permítaseme remitir a E. CECCHERINI: *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento nel Regno Unito e in alcuni paesi del Commonwealth britannico*, en T. GROPPI (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato*, cit., pág. 273.

(6) En este sentido, véanse las significativas conclusiones a las que llega U. ALLEGRETTI: *Per una camera «territoriale»*, cit., págs. 65 y ss.

de las instancias territoriales y, no obstante las contraposiciones políticas y los inciertos resultados, este objetivo ha acabado convirtiéndose en un elemento consolidado del debate (7).

Sin embargo, las relaciones entre centro y periferia parecen haber emprendido un camino que discurre a través de procesos de participación ligados principalmente al *interstate federalism* (un mecanismo de representación de los intereses infranacionales mediante la negociación intergubernamental) más que al *intrastate federalism* (fenómeno por el cual los intereses regionales encuentran cabida y publicidad a través de instituciones centrales, como podría ser la Cámara Alta).

La experiencia comparada ofrece múltiples ejemplos en apoyo de esta hipótesis de estudio y los supuestos institucionales de muchos países son representativos de esta tendencia. A título meramente ejemplificativo y para ilustrar las afirmaciones precedentes, baste citar los ejemplos de algunos Estados de matriz anglosajona, como Canadá, Australia y Estados Unidos y ordenamientos federales del continente europeo, como Suiza, Austria y España, donde se han preferido otros mecanismos de cooperación e interacción entre el gobierno federal y las entidades federadas.

En Canadá, dada la inconsistencia de la acción del propio Senado, han conocido una fuerte relevancia las relaciones entre los Ejecutivos nacionales y provinciales (8). Este proceso ha conducido a apreciar positivamente la acción llevada a cabo

(7) El examen del texto del proyecto de revisión constitucional de la segunda parte de la Constitución en la Comisión bicameral y el siguiente texto aprobado en primera lectura por el Pleno no son objeto de la presente introducción; por tanto, se reenvía a su concreta lectura y, especialmente, al texto preparado por la Comisión bicameral: T. TOSI: «La seconda Camera», en *Regioni*, 1997, págs. 993 y ss.; S. LABRIOLA: «Il Bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997», *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, págs. 83 y ss.; y, en general, sobre el tema de la reforma del senado en Italia: G. FALCON: «Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane», *Le Regioni*, 1997, págs. 277 y ss.; F. RESCIGNO: *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milán, 1995; G. ROLLA: *Al termine della quinta legislatura regionale: progetti, proposti, inerzie*, en G. ROLLA (coord.): *La riforma delle autonomie regionale*, cit., pág. 125; F. PIZZETTI: «Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano», en *Le Regioni*, 1995, págs. 225 y ss.; F. PALERMO: «La Seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni», *Rass. Parl.*, 1997, pág. 416.

(8) M. LUSZTIG: «Federalism and Institutional Design: The Perils and Politics of a Triple-E Senate in Canada», en *Publius*, 25, 1, 1995, pág. 42; permítaseme asimismo reenviar a E. CECCHERINI: *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento*, cit., págs. 278 y ss. En particular, en el ámbito del comercio exterior, materia de competencia federal, las comunidades territoriales han tomado parte activamente en la estipulación de los acuerdos internacionales (por ejemplo, CUFTA y posteriormente NAFTA), mediante una frecuente serie de encuentros entre los propios ejecutivos y los negociadores federales. Además, las relaciones intergubernamentales son y continúan siendo particularmente significativas respecto del reparto de competencias entre Estado y Provincias en materia financiera: K. BANTING: *Federalismo, standard nazionali e integrazione politica: il caso del Canada*, en AA.VV.: *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Milán, 1997, págs. 109 y ss.; T. GROPPI: *I rapporti finanziari Federazione-Provinche in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, en V. ATRIPALDI-R. BIFULCO: *Il federalismo fiscale: profili comparati* (de próxima publicación); A. RINELLA: «Ripartizione di competenze e deficit democratico: Canada e Comunità europea: note preliminari per una comparazione», *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1999, págs. 42 y ss.

por los representantes de los gobiernos de los distintos niveles institucionales, perfilándose como un sistema de relación centro-periferia idóneo para salvaguardar la autonomía de las instancias descentralizadas y de modo cualitativamente similar, si no superior, a un órgano de representación a nivel central.

De manera análoga evoluciona la experiencia australiana, donde se han llevado a cabo formas de coordinación entre los Ejecutivos, como las Special Premier's Conferences y el Council of Australian Governments, sedes en las que se aprecia tanto la preparación técnica de los intervinientes, como la intensa actividad consensual que se realiza (9).

El fenómeno parece afectar también a Estados Unidos, donde se desarrolla un proceso en el que se emplean medios de coordinación entre los concretos Estados y el Estado central y entre una pluralidad de Estados miembros (10).

También en algunos ordenamientos europeos, aun existiendo una Cámara de los Estados, se han afirmado otros instrumentos de participación de las comunidades territoriales en la actividad del Estado, a través de la implicación de los ejecutivos.

En Suiza, por ejemplo, destaca el nacimiento y consolidación de la conferencia de los gobiernos cantonales. Ésta se configura como un órgano en el que participan con derecho de voto los representantes de los ejecutivos de los cantones. Mediante este mecanismo se han perseguido dos objetivos: de una parte, garantizar la voz de las autonomías; de otra, facilitar la actuación de la federación, que tendrá que negociar con un único órgano de expresión de los Cantones (11).

En Austria, la Ley constitucional de 1974 introdujo el acuerdo como instrumento de cooperación tanto horizontal como vertical, y la utilización de dicho instrumento de concertación ha terminado por situar en un segundo plano al Consejo federal. Además, la normativa constitucional sobre la participación de los *Länder* en la formación de la voluntad federal en las políticas comunitarias ha optado por instituir una Comisión de integración de los *Länder*, constituida por los *Capitanes* de los entes descentralizados, antes que potenciar las competencias de la cámara de representación regional (12).

---

(9) M. PAINTER: «The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism», *Publius*, 26, 2, 1996, págs. 101 y ss.; B. GALLIGAN: *A Federal Republic - Australia's Constitutional System of Government*, Melbourne, 1995, pág. 68; K. WILTSHIRE: «Australia's New federalism: Recipes for Marble Cakes», *Publius*, 22, 1992, 168 y ss.

(10) «To form a More Perfect Union? Federalism and Informal Interstate Cooperation», *Harvard Law Rev.*, 1989, pág. 863; F. GRESS: «Interstate Cooperation and Territorial Representation», *Publius*, 26, 1, págs. 56 y ss.; B. A. RADIN, B. S. ROMZEK: «Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership», *Publius*, 26, 2, 1996, págs. 59 y ss.; F. PIZZETTI: *Federalismo, regionalismo* cit., págs. 213ss; D. WRIGHT: «Understanding Intergovernmental Relations», *Calif.*, 1988, págs. 281 y ss.

(11) O. SACK: «Recenti sviluppi del federalismo svizzero», *Le Regioni*, 2, 1999, págs. 259 y ss.

(12) R. BIFULCO: *Il federalismo austriaco al bivio*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali e poteri locali*, cit., págs. 760 y ss.

La dificultad del Senado para definirse específicamente como Cámara autonómica persigue también al sistema español, aunque de manera diversa. De hecho, la Constitución, al trazar las múltiples modalidades de atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, configura un sistema autonómico peculiar por sus características complejas y articuladas (13). Constitucionalmente no se han establecido de forma explícita ni reglas ni instrumentos de relación entre los poderes estatales y autonómicos, con la única excepción del Senado, definido como «Cámara de representación territorial» (art. 69). No obstante, su composición y, sobre todo, su organización y funcionamiento, lo convierten en inadecuado respecto de la definición constitucional, repitiendo en su interior mecanismos completamente análogos a los de la Cámara baja. El papel del Senado copia los modelos de la *Upper House* de los Estados unitarios, donde más que como representante de las instancias descentralizadas se configura como una cámara de reflexión dentro del procedimiento legislativo (14). Por ello se plantea tanto la exigencia de encontrar mecanismos alternativos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dado lo inadecuado de las funciones del Senado; como la afirmación de fondo —también en el Estado autonómico español— de los principios del federalismo cooperativo. Desde esta óptica, primero la Ley 12/1983 y luego la Ley 30/1992 han regulado la institución de las Conferencias sectoriales, organismos en los que participan tanto los representantes de los Gobiernos autonómicos, como de los estatales.

Por tanto, a pesar de la tradición histórica que concibe la segunda cámara como un elemento irrenunciable para la definición de un Estado federal, de otras partes llegan elementos críticos destinados a encontrar eco bien en la doctrina, bien entre las fuerzas políticas (15). En concreto, se subrayan los rasgos negativos ligados a la agilidad del procedimiento legislativo, el cual se ralentizaría por la obligación de una segunda lectura en el Senado; además, allí donde el procedimiento electivo de la Cámara alta reproduce en sus características esenciales el de la otra asamblea, se pone de relieve cómo el Senado ya no resulta identificable como una Cámara de los Estados, traicionando así su *ratio* inspiradora. Finalmente, los Estados modernos

(13) Puesto que el sistema de distribución competencial en España no es objeto de la presente intervención, se remite a T. GROPPi: *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, en G. ROLLA (coord.): *La riforma delle autonomie regionali*, cit., págs. 143 y ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN: «Constitucionalización del Estado Autonómico», *Anuario Der. Const. Parl.*, 9, 1997, págs. 129 y ss.

(14) La antigua cuestión de la reforma del Senado ha ocupado profusamente a la doctrina española; dentro de las numerosas contribuciones señalamos: AA.VV.: *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996; R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987; E. AJA: *El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional*, Barcelona, 1993; y, más recientemente, M. CARRILLO: *Considerazioni per una riforma del Senato in Spagna*, en T. GROPPi (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato*, cit., pág. 113; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: «La composición del futuro Senado. Opciones básicas y cuestiones conexas», *Rev. Fac. Der. Univ. Complutense*, 22, 1998; J. GOZUETA VÉRTIZ-M. ZELAIA GARAGARZA: «Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado: problemas suscitados y reformas propuestas», *RVAP*, 50, 1998, págs. 847 y ss.

(15) En el sentido de fenómeno generalizado, G. DE VERGOTTINI: *Stato federale*, cit., págs. 847 y ss.

tienen la necesidad de asumir un número cada vez mayor de funciones, difícilmente ubicables entre las materias enumeradas en la Constitución (16).

A estas razones debe añadirse la necesidad de encontrar nuevas sedes de encuentro y de instrumentos de participación que impliquen al nivel central y al periférico, y que consientan una intensa actividad consensual —favorecida por la preparación técnica de los participantes—, la rapidez de los procedimientos y la celeridad en la toma de decisiones.

### 3. LA AFIRMACIÓN DE LAS FORMAS DE REGIONALISMO COOPERATIVO EN ITALIA

En la fase inicial de la experiencia regional, las relaciones entre los entes locales y el Estado se han caracterizado por la adopción de una perspectiva típicamente competitiva, que se proponía lograr la autonomía mediante la introducción de una separación neta de las competencias materiales y de las funciones. Se propició una lectura del Título V de la Constitución que privilegiaba la distinción antes que la integración. Por el contrario, permanecieron en la sombra aquellos rasgos del texto constitucional que prestaban atención no tanto a las garantías de las respectivas esferas de competencia, cuanto a la exigencia de coordinación. En la fase de madurez del regionalismo se produjo, sin embargo, una inversión de la tendencia: la orientación jurisprudencial de la Corte Constitucional, los caracteres de la evolución legislativa respecto de las relaciones entre el Estado y las Regiones, así como las aportaciones de la propia doctrina han contribuido a afirmar un modelo de relaciones entre el Estado y las Regiones fundado en el principio de colaboración (el llamado regionalismo cooperativo), basándose en la tesis de la limitación de los supuestos de actividades configuradas como de exclusiva competencia de un solo nivel de gobierno (17).

En Italia, el paso de un regionalismo en sentido dual a uno de tipo cooperativo ha resultado favorecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha introducido el principio de la leal colaboración. El juez constitucional —en varias ocasiones— ha situado dicho principio en la base de la relación entre el Estado y las Regiones, precisando que el mismo debe caracterizarse por criterios de paridad y lealtad recíproca (18). Parece evidente que la Corte Constitucional ha introducido

(16) M. COLUCCI: «Materie “nuove” e ridefinizione delle potestà regionali», en *Reg.*, 1983, págs. 1264 y ss.; G. ZAGREBELSKY: *Manuale di diritto costituzionale*, Turín, 1990; S. MANGIAMELI: *Le materie di competenza regionale*, Milán, 1992.

(17) Sobre la evolución de los sistemas de dual a cooperativo, v. recientemente, E. LÓPEZ-ARANGUREN, «Modelos de relaciones entre poderes», *Rev. Est. Pol.*, 104, 1999, págs. 9 y ss.

(18) C. DE FIORES: «Il neofederalismo: Aspetti teorici e profili costituzionali», *Le Reg.*, 1995, pág. 96 y, en particular, la nota 52; G. ROLLA: *Al termine della quinta legislatura regionale: progetti, proposte, inerzie*, en G. ROLLA (coord.): *La riforma delle autonomie regionali*, Turín, 1995, págs. 126 y ss.; P. CARROZZA: «Principio di collaborazione e sistemi delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)», *Le Reg.*; 1989, págs. 473 y ss.; F. RIMOLI: «Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva», *Dir. Soc.*, 1988, págs. 363 y ss.

tal deber de colaboración no sólo para consolidar un concreto modelo de relaciones caracterizado por las reglas del federalismo cooperativo, sino también con fines garantistas, poniendo un límite a la posibilidad de los órganos del Estado de modificar unilateralmente las competencias regionales.

A este propósito debe recordarse que el juez constitucional ha intentado imponer procedimientos que aseguren un adecuado equilibrio entre la actuación de los órganos estatales y las competencias regionales. Concretamente, la Corte Constitucional ha intentado contemporizar una doble exigencia: de un lado, asegurar la funcionalidad de la intervención pública, evitando inercias y vacíos; de otro, evitar que todo ello se traduzca en una comprensión material de las competencias regionales (19). En una reciente sentencia (Sent. núm. 398 de 1998), la Corte Constitucional incluso ha ampliado el significado del principio de colaboración leal. De hecho, el órgano de justicia constitucional ha introducido por primera vez en la motivación, como *ratio decidendi*, la afirmación de que la obligación de colaborar lealmente afecta no sólo al ejercicio de la actividad administrativa, sino también al de la función legislativa (20). Por tanto, en el supuesto concreto, ha dado lugar a una declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, no por su contenido normativo, sino por el modo (unilateral) a través del cual el legislador ha establecido sus determinaciones (21).

(19) Por ejemplo, en la significativa hipótesis representada por la atribución de poderes extraordinarios de intervención para afrontar un estado de emergencia social y ambiental, la Corte ha precisado que la determinación de situaciones de emergencia no legitima el «sacrificio ilimitado de la autonomía regional»; por lo que si, de un lado, ha reconocido la admisibilidad de poderes de ordenación por parte del comisario extraordinario; de otro, ha exigido, no sólo que éstos se circunscriban adecuadamente a su objeto en modo tal que no invadan la potestad legislativa regional, considerando suficiente la previsión de un dictamen y la necesidad de búsqueda de un acuerdo, «entendiéndose que en caso de falta de acuerdo dentro de un lapso de tiempo adecuado, podrá tener lugar... una iniciativa resolutive del órgano estatuario para evitar el riesgo de parálisis decisional» (sentencia núm. 127 de 1995).

(20) Al decidir respecto de una cuestión de constitucionalidad de la normativa que regula los procedimientos y el sistema de compensación de las producciones de leche en excedente, con relación a las cuotas fijadas por la Unión Europea, la Corte ha aprovechado la ocasión no sólo para reafirmar el alcance del principio de colaboración leal en cuanto criterio informador de las relaciones entre el Estado y las Regiones, sino también para extender el significado del mismo. Algunas Regiones habían recurrido el apartado 168 del art. 2 de la Ley núm. 662 de 1996, que regulaba el procedimiento y el orden de preferencia para proceder a la compensación de las cuotas lácteas excedentes, alegando que el Parlamento había determinado los criterios unilateralmente, sin prever ninguna consulta u otra modalidad de intervención de las Regiones en el procedimiento de decisión. A este respecto, el juez constitucional acogió las observaciones planteadas por las Regiones recurrentes, llegando a la conclusión de que «la innegable interferencia con los poderes programadores de las Regiones y las Provincias, por el principio de colaboración leal, exigía una coordinación con éstas, al menos con la forma de dictamen». La Corte no niega que la materia corresponda a la competencia del Estado, pero toma en consideración la circunstancia de que las decisiones asumidas por el legislador nacional provoquen importantes consecuencias a favor de determinadas zonas del territorio y en perjuicio de otras, terminando por afectar inevitablemente en la propia programación regional y provincial del sector. En consecuencia, el Estado debería haber previsto la participación de las Regiones en el procedimiento de decisión.

(21) Sobre la sentencia, v. A. ANZON: «"Leale collaborazione" tra Stato e regioni, modalità applica-

La afirmación del regionalismo (o federalismo) cooperativo, por el que cualquier actividad significativa de gobierno debe desarrollarse mediante el compromiso conjunto por parte del Estado central y de las comunidades territoriales (22), da lugar a una tupida red de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, que se sustancia en una multiplicidad de actores implicados y procedimientos realizados. Con el fin de clasificar estas relaciones, la doctrina generalmente se ha referido al papel desempeñado por los diversos actores (23). La distinción se basa en localizar, dentro de la relación existente entre los diferentes niveles de gobierno, un sujeto que desarrolle un papel o una actividad de manera predominante. Por tanto, la diferenciación surge con base en el tipo de relación existente entre el Estado y la comunidad territorial, es decir, si es de tipo igualitario o de superioridad; allí donde se dé una relación de supremacía de un elemento de la relación (que inevitablemente vendrá representado por el Estado), estaremos en presencia de una relación coordinada; allí donde, en cambio, se dé una relación de tipo paritario, vendría a configurarse una relación de cooperación.

Esta última supone, sin embargo, un ejercicio conjunto de competencias que corresponden tanto al Estado como a los entes territoriales en un mismo ámbito material, dando lugar a una corresponsabilización de la actuación desarrollada (24).

La característica que diferencia el principio de cooperación del de coordinación se encuentra en la —al menos desde un punto de vista formal— equiparación del Estado y las comunidades territoriales: el nivel de gobierno central abandona su posición dominante de *dominus*, para adoptar una papel de paridad respecto de las comunidades territoriales (25).

En dicho ámbito se atenúan los rasgos de jerarquía para dejar lugar a aquellos relativos a la concertación sobre la base de la igualdad de todos los participantes.

---

tive e controllo di costituzionalità», *Giur. Cost.*, 1998, págs. 3531 y ss.; A. AMBROSI: «Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni», *Le Reg.*, 1999, págs. 363 y ss.; L. COSTATO: *Quote latte, Stato, egioni, Comunità e Corte costituzionale*, *ibidem*, págs. 374 y ss.; A. FIORITTO: «La Corte costituzionale interviene di nuovo sulle quote latte», *Gior. Dir. Amm.*, 1999, págs. 723 y ss.

(22) M. VOLPI: *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, en G. ROLLA (coord.), *La riforma delle autonomie regionali*, cit., pág. 47; M. GRODZING: *The American System. A new view of Government in the United States*, Chicago, 1966; G. BOGNETTI: *Federalismo, Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Turin, 1991, págs. 274 y ss. En relación con la experiencia italiana sobre el regionalismo cooperativo, v. por todos, P. CARETTI: «I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche», *Quad. Cost.*, 1985; P. CARROZZA: *Principio di collaborazione*, cit., págs. 485 y ss.; F. RIMOLI: *Il principio di cooperazione*, cit., págs. 363 y ss.

(23) Sobre esta temática, en particular, R. BIFULCO: *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padua, 1995, pág. 218; y para la experiencia española, v. R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, 1993, pág. 237.

(24) A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: *Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado-Comunidades Autónomas*, en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA y E. MANCISIDOR ARTARAZ (coords.): *Poder político y Comunidades Autónomas*, Vitoria-Gasteiz, 1991, págs. 35 y ss.

(25) Aunque hay quien sostiene que la supremacía estatal es un dato inevitable: en la doctrina italiana, M. LUCIANI: «Un regionalismo senza modello», *Reg.*, 1994, p.1320.

Dicha concepción no determina la desaparición de las relaciones de fuerza de los concretos niveles institucionales, sino que tiende a diluirse dentro de los órganos, cuya composición es fruto de la participación de cada ente gubernamental (bien directamente, bien a través de sus propios representantes) y en la determinación de procedimientos cuyas reglas son consensualmente establecidas por parte de cada componente.

El encuentro conjunto de los representantes de los ejecutivos del Estado central y de las comunidades descentralizadas puede dar lugar a formas de cooperación institucional, esto es, a la formación de órganos (permanentes o provisionales); o bien a formas de cooperación funcional, es decir, al perfeccionamiento de actos y procedimientos.

### 3.1. *La cooperación institucional*

La cooperación institucional ha dado lugar en Italia a la creación de algunos órganos que reúnen tanto a la entidad estatal como a las regionales y las locales (26) en una única sede. En particular, son de significativa importancia la Conferencia Estado-ciudades y la Conferencia unificada Estado-Regiones-autonomías locales.

La existencia de estos organismos en un Estado compuesto representa un elemento de especial relevancia y se inserta en una tendencia que muchos ordenamientos parecen haber acogido. La progresiva afirmación de los principios del *cooperative government* ha favorecido la institución de estos órganos de competencia general y permanente, en los que se representan simultáneamente los vértices de los ejecutivos centrales y descentralizados (27). En conjunto, esto parece reforzar el papel de las comunidades territoriales respecto del Estado, a modo de factor reequilibrador respecto de las tendencias centrípetas que, en algunas fases históricas, parecen prevalecer.

Un instrumento de cooperación multilateral potencia el principio de igual peso específico de cada entidad descentralizada respecto del Estado y proporciona una sede única de acuerdo, donde las comunidades puedan constituir un frente compacto. Las consecuencias más inmediatas y perceptibles de valoración positiva de estos mecanismos de cooperación vienen dadas por la institución de un único foro de debate, en el que las posiciones mayoritariamente «autonomistas» se van difuminando en las fases de la negociación, en favor de la salvaguarda general del sistema (28).

(26) C. DESIDERI, L. TORCHIA: *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Milán, 1986.

(27) Sobre esta tendencia, en general, a nivel comparado, G. ROLLA: *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, en T. GROPPA (coord.): *Principio di autonomia*, cit., págs. 3 y ss.

(28) Dicha exigencia se percibe especialmente en el sistema español; recientemente, E. AJA: *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, págs. 211 y ss.; y, siempre sobre este tema, permítaseme reenviar a E. CECCHERINI: «Le relazioni intergovernative tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola», *Le Reg.*, 5, 1999, págs. 891 y ss.

Se trata de una opción llevada a cabo por el legislador italiano, dirigida a crear organismos de competencia general, en donde se encuentre representada —según los diferentes casos y modalidades— la totalidad del mundo de las autonomías territoriales. Este modelo evidencia un aspecto importante: la decisión de constituir órganos no con competencias sectoriales o específicas, sino generales, permite tener un conocimiento exacto de los rasgos característicos de las materias concretas, entre las que pueden existir relevantes puntos de conexión.

Por el contrario, la opción propuesta en la experiencia española parece seguir otra dirección. De hecho, las relaciones intergubernamentales parecen definirse a través de dos instrumentos: de un lado, conferencias multilaterales pero sectoriales; y de otro, acuerdos bilaterales (convenios), esto es, realizados entre el Estado y la concreta Comunidad Autónoma sobre un aspecto específico. En ambos casos, sin embargo, el planteamiento quizás peca nuevamente de una concepción bastante rígida y no dinámica de las enumeraciones distributivas de competencias —mientras que la experiencia histórica induce a considerar que se está frente a instrumentos inadecuados, en cuanto la frontera delimitadora de competencias es necesariamente móvil—, y de considerar las materias de un modo estático y no dinámico, creyendo poder circunscribirlas de manera definida, ocultando así el hecho de que pueden existir rasgos que correspondan a distintas materias.

En España el único intento de signo diverso se puede adscribir a la creación de la Conferencia sectorial para los Asuntos de las CC.EE. (29). Desde su institución, la Conferencia se ha caracterizado por su papel de impulso y coordinación de trabajos de las otras conferencias sectoriales, ocupándose transversalmente de todas las materias competencia de las Comunidades Autónomas que pueden ser objeto de normativa e intervención por parte de Bruselas. De esta manera, se ha querido presentar una ruptura con el carácter fuertemente sectorializado y particularista de las Conferencias, optando por un sistema de relaciones conjuntas que tengan como centro propulsor las dinámicas europeas (30).

---

(29) Ya en 1988 fue creada informalmente una conferencia sectorial para asuntos europeos, posteriormente institucionalizada con los citados acuerdos de 1992, potenciada con el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación de las Comunidades Autónomas en cuestiones comunitarias (negociación que, sin embargo, no ha encontrado el consenso del País Vasco, que ha constituido una Comisión bilateral Estado-País Vasco para Asuntos Europeos) y ha encontrado su consagración definitiva en la Ley 2/1997.

(30) El flujo de noticias, datos e informaciones que llegan a la Conferencia ha sido siempre continuo, permitiendo configurarla como un foro de elevada discusión sobre diversos aspectos relativos a la integración europea. El resultado de las actividades de este organismo ha sido fruto de una «posición común de las Comunidades Autónomas sobre la Conferencia Intergubernamental», que ha sancionado, en vía de principio, la existencia de un frente común de las autonomías territoriales españolas respecto de las dinámicas de la Unión Europea, alcjándose significativamente del modelo prefigurado en el debate sobre la adhesión de España a la Comunidad Europea, donde las únicas formas de comunicación entre el Estado y las comunidades territoriales se resolvieron en una serie de reuniones bilaterales. E. ROIG MOLÉS: «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades europeas», *Cuad. Der. Publ.*, 2, 1997, págs. 288 y ss.

En Italia —como se ha señalado anteriormente— en el plano institucional la cooperación entre los distintos niveles de autonomía ha encontrado su concreta realización preferentemente a través de órganos multilaterales de competencia general, como la Conferencia Estado-Regiones, la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales y la Conferencia unificada Estado-Regiones-ciudades-autonomías locales, a las cuales se añaden las Conferencias Regiones-autonomías locales; si bien no faltan otras experiencias significativas más similares a la experiencia española, como la Conferencia de servicios —órgano con competencia *ratione materiae* y provisional— y las llamadas *Cabine di Regia* —instituidas de modo permanente, aunque también con tareas de cooperación circunscritas a determinados aspectos.

a) *La Conferencia Estado-Regiones*

La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas está presidida por el Presidente del Consejo de ministros y compuesta por los Presidentes de las Regiones y las Provincias autónomas: según el objeto a tratar, pueden también participar en sus reuniones los Ministros afectados y representantes de administraciones del Estado o de entes públicos. Las funciones de vicepresidente son ejercidas por el Ministro de asuntos regionales. Este órgano —como ha subrayado la Corte constitucional— no se configura como «un órgano perteneciente al aparato ni estatal ni autonómico (...) sino que representa la sede privilegiada de confrontación y negociación política entre el Estado y las Regiones y las Provincias autónomas» (31); una especie de tercer nivel entre Estado y Regiones (32).

La Conferencia recibe un primer reconocimiento normativo con el Decreto del Presidente del Consejo de ministros (dPCM) de 12 de octubre de 1983, el cual —de un lado— asimila tal órgano a una especie de comité interministerial (teniendo como componentes necesarios sólo al Presidente del Consejo de ministros y algunos Ministros competentes por razón de la materia) y —del otro lado— lo considera no permanente, desde el momento que su convocatoria se deja a la voluntad discrecional del jefe del ejecutivo.

Por tanto, el art. 12 de la Ley núm. 400 de 1988 (Regulación de la actividad de Gobierno y ordenación de la Presidencia del Consejo de ministros) perfecciona y estabiliza la fisonomía de este órgano; el cual se convierte en un órgano «mixto», que se reúne periódicamente y se propone absorber las competencias atribuidas por la legislación a otros órganos mixtos.

Finalmente, el dPCM de 12 de octubre de 1983 y el Decreto Legislativo núm. 281 de 1997 han regulado, desde un punto de vista orgánico, las atribuciones

(31) Sent. C. Const. núm. 116 de 1994.

(32) P. A. CAPOTOSTI: «Regione (IV) Conferenza Stato-Regioni», *Enc. Giur.*, XXVI, 1991, p.4 y ss.

de la conferencia, configurándola como un órgano con competencias generales y no sectoriales. Éstas pueden reconducirse a las siguientes actividades:

- 1) consultiva sobre los actos del gobierno de interés regional, en particular los normativos;
- 2) de nombramiento de los responsables de entes y órganos que desempeñan actividades o prestan servicios instrumentales para el ejercicio de funciones concurrentes entre Gobierno, Regiones y Provincias autónomas;
- 3) de codeterminación del contenido de los actos estatales de dirección y coordinación;
- 4) de información, asegurando el intercambio de datos e informaciones entre el Gobierno y las Regiones;
- 5) de determinación de los criterios de repartición de los recursos financieros a asignar a las Regiones y las Provincias autónomas;
- 6) de deliberación en las materias establecidas por la ley;
- 7) de propuesta respecto de órganos del Estado y de entes públicos;
- 8) de enlace de la política comunitaria con las exigencias de las Regiones y de emisión de un dictamen a partir del esquema de la ley comunitaria anual prevista por Ley núm. 86 de 1989 (33).

Siendo un órgano del gobierno, la conferencia permanente se caracteriza más como un instrumento que favorece la mediación sobre las decisiones del ejecutivo relativas a competencias regionales, que como un órgano dirigido a permitir la participación de las regiones en la formación del *indirizzo politico* del Gobierno (34).

---

(33) El papel de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea se configura como un tema delicado, que presenta rasgos de gran problematicidad en el ámbito de la determinación de las materias de competencia regional; v. N. FERRELLI, G. M. SCALI: «Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni», *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, págs. 1250 y ss.; B. CALABRESE: *Il Comitato delle regioni della comunità Europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, *ibidem*, págs. 498 y ss.

(34) Sobre la experiencia de la Conferencia Estado-Regiones, A. RUGGERI: «Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni», *Le Reg.*, 1984, págs. 700 y ss.; P. A. CAPOTOSTI: *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo cogestione*, *ivi*, 1987, p.351 y ss.; F. PIZZETTI: *Federalismo e regionalismo e riforma dello Stato*, Turin, 1996, págs. 87 y ss.; P. CARETTI: «La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della legge 400/1988», en *Foro it.*, 1989, V, págs. 330 y ss.; L. TORCHIA: «Una Conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989», *Le Reg.*, 1990, págs. 1037 y ss.; EAD: «La Conferenza Stato-Regioni e il riordino degli organismi a composizione mista», *Quad. Cost.*, 1990, págs. 345 y ss.; G. PASTORI: «La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione», *Le Reg.*, 1994, págs. 1264ss; y, más recientemente, G. DI COSMO: «Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)», en *Ist. Fed.*, 1998, págs. 11 y ss.

b) *La Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales*

En la renovada tendencia de revalorización de las autonomías locales, abierta con la Ley núm. 142 de 1990 y proseguida a lo largo de los años noventa, mediante la Ley núm. 59 de 1997 y el consiguiente Decreto Legislativo núm. 281 de 1997, se sitúa también la regulación de la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales (organismo ya instituido por dPCM de 2 de julio de 1996). Dicha Conferencia (art. 9 del Decreto Legislativo núm. 281 de 1997) «tiene tareas de coordinación en las relaciones entre el Estado y las autonomías locales, y de estudio, información y comparación sobre las problemáticas relacionadas con las determinaciones de política general susceptibles de incidir en las funciones propias o delegadas de municipios y provincias, y es sede de discusión y examen de los problemas relativos a la ordenación y al funcionamiento de los entes locales, así como de las iniciativas legislativas y los actos generales de gobierno relativos a ello». Asimismo, tiene la misión de favorecer la información y las iniciativas para la mejora de la eficiencia de los servicios públicos y de promover acuerdos o pactos de programa.

La Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales está presidida por el Presidente del Consejo de ministros y compuesta por:

- 1) algunos ministros (de interior, de asuntos regionales, del tesoro y presupuesto, de hacienda, de trabajos públicos, de sanidad);
- 2) los presidentes de asociaciones representativas de los municipios, las Provincias, las comunidades de montaña (*comunità montane*);
- 3) 14 concejales y 6 Presidentes de Provincias (35).

c) *La Conferencia unificada (Estado-Regiones-ciudades-autonomías locales)*

El proceso de reforzamiento de los entes locales en Italia —como ya se adelantó— ha conducido a una sustancial equiparación en sede legislativa entre las entidades regionales y el sistema de autonomías locales, especialmente en las relaciones entre éstas y el Estado. Prueba de este efectivo municipalismo, más allá de la ya señalada creación de la Conferencia unificada Estado-ciudades-autonomías locales, está la previsión ofrecida por el Decreto núm. 281 de 1997 para la constitución de la Conferencia unificada Estado-Regiones-autonomías locales (36). En este sentido, se asiste a la consagración de un proceso que sitúa Regiones y sistemas locales al mis-

(35) M. CAMMELLI: «La Conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri», *Le Reg.*, 1996, págs. 229 y ss.; O. GASPARI: «L'attività della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Una scheda informativa», *Ist. Fed.*, 1998, págs. 44 y ss.; W. ANELLO, G. DICAPRIO: *I difficili rapporti tra centro e periferia*, *ibidem*, págs. 47 y ss.

(36) F. PIZZETTI: «La Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali», *Gior. dir. amm.*, 1998, págs. 11 y ss.

mo nivel, desconociendo la importancia primaria del papel de las administraciones regionales en la definición de las funciones de los entes locales (37).

En particular, la Conferencia unificada (art. 9) «delibera, promueve y ratifica intereses y acuerdos, emite dictámenes, designa representantes respecto de las materias y las funciones de interés común a las regiones, provincias, municipios y comunidades de montaña». En cualquier caso, es competente en todos aquellos supuestos en los que las regiones, provincias, municipios, comunidades de montaña o bien alguna de las dos conferencias deban pronunciarse sobre un mismo objeto. Las deliberaciones dentro de la conferencia unificada —al conservarse la necesidad del consentimiento del Gobierno—, se asumen «con el claro acuerdo de los miembros de los dos grupos de autonomías que componen, respectivamente, la Conferencia Estado-Regiones y la Conferencia Estado-ciudades y autonomías locales. En principio, el acuerdo se expresa por unanimidad de los miembros de dichos grupos. Cuando ésta no se alcance, el consentimiento se expresará por la mayoría de los representantes de cada uno de los dos grupos».

Esta regulación se inserta, por un lado, dentro de la tendencia —bastante presente en la XIII legislatura— a revalorizar al máximo las autonomías locales, hasta casi situarlas en posición de paridad con las regionales. Tanto, que algunas regiones han impugnado el art. 9 de la Ley núm. 59 de 1997 y el Decreto Legislativo núm. 281 de 1997, precisamente por entender que se había realizado una equiparación inconstitucional entre regiones y entes locales. La Corte ha rechazado sin embargo la alegación (sentencia 408/1998), subrayando que la ley estatal puede adoptar decisiones discrecionales en orden a la regulación de las relaciones entre Estado, regiones y entes locales, y que tanto la creación de una Conferencia Estado-regiones como de una Conferencia Estado-ciudades representan opciones no vinculadas constitucionalmente. Además, la Corte ha puesto de manifiesto que no es inconstitucional la previsión de una conferencia unificada, con presencia de los representantes de las regiones y de los entes locales, cuando se discutan temas de interés común. Es más, la Corte precisa que una vez adoptada la decisión de dotarse de mecanismos de relación en ambas direcciones (de las regiones y de las autonomías locales), la unificación de las conferencias resulta «idónea para facilitar la integración de los distintos puntos de vista y de las distintas exigencias surgidas en materia de organización de las autonomías, dejando menos espacio a rígidas divisiones o contraposiciones susceptibles de desembocar en obstáculos o resistencias frente al proceso de descentralización».

---

(37) Sobre el tema y, en particular, sobre el escepticismo suscitado por este sistema de tríada (Estado-Regiones-entes locales), R. BIN: *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, en AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bolonia, 1996, pág. 76; G. PITRUZZELLA: «Municipalismo versus neoregionalismo», *Le Reg.*, 1995, págs. 652 y ss.

d) *Las conferencias «regiones-autonomías locales» en las leyes regionales sobre funciones locales*

El intento de comparar esta tendencia con aquella otra de equiparación entre autonomías locales y Regiones se ha cumplido en parte gracias al intento, por parte de estas últimas, de reservarse su propio papel de coordinación respecto de los Municipios y de las Provincias de su propio territorio, amparándose en la previsión legal del art. 4.c).1 de la Ley núm. 59 de 1997, que reconoce que las Regiones, en las materias del art. 117 de la Constitución pueden conferir a los Municipios y a los entes locales todas las funciones que no requieran el ejercicio unitario a nivel regional, oídos «los órganos representativos de las autonomías constituidos por las leyes regionales» (38).

Tras un atento examen de las leyes regionales que han conducido a la institución de estos organismos, es posible distinguir algunos elementos comunes y característicos. Ante todo, son miembros de los mismos exclusivamente los representantes de los ejecutivos regionales y municipales; son organismos de competencia general y no sectorial; generalmente, emiten recomendaciones y dictámenes acerca de los proyectos de reordenación de las funciones de los entes locales y efectúan comprobaciones y reconocimientos sobre el proceso de actuación de las leyes regionales que afectan a los intereses locales; además, desarrollan funciones de coordinación y enlace entre las regiones y el sistema autonómico, así como tareas de propuesta, de consulta y de estudio sobre cuestiones de interés local.

e) *La Conferencia de servicios*

Se trata de un organismo que, a diferencia de las precedentes instituciones, presenta los caracteres de provisionalidad y especificidad. De hecho, mientras las primeras deben considerarse instituidas de modo permanente y tienen competencias de orden general, la Conferencia de servicios es un órgano mixto en el que se encuentran representados sólo los sujetos implicados en la elaboración y ejecución de un proyecto, y donde el cumplimiento de estas fases provoca la disolución del órgano mismo (39).

---

(38) Lo dispuesto se encuentra estrechamente relacionado con las normas del art. 3.c).6 de la Ley núm. 142 de 1990: «La ley regional establece formas y modos de participación de los entes locales para la formación de los planes y programas regionales y de las otras medidas de la Región»; sobre el tema, v. G. ROLLA, T. GROPPI: *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milán, 2000, págs. 183 y ss.

Sobre la experiencia de estas conferencias: M. COSULICH: «Le altre conferenze. L'esperienza delle conferenze permanenti Regioni-autonomie locali», *Ist. Fed.*, 1998, págs. 67ss; G. DI COSIMO: *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, *ibidem*, págs. 1013 y ss. Más en general, sobre el problema de la coordinación regional: G. DE MARTI, «Il ruolo delle Regione nel processo di riforma delle autonomie locali», en *Studi in onore di Vittoriano Ottaviano*, I, Milán, 1993, págs. 349 y ss.; AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milán, 1992.

(39) La Conferencia de servicios ha sido regulada mediante disposición general por la Ley núm.

La Conferencia de servicios, como regla general, comprende la presencia simultánea tanto de una fase de concertación —dirigida a precisar los programas de los sujetos que allí intervienen—, como de una fase procedimental —encaminada a acelerar los plazos de realización de determinados proyectos.

Se trata de una mesa en la que se pueden sentar todas las administraciones implicadas y que puede concluir básicamente con dos resultados: el primero sería el relativo a la adquisición de información por parte de los entes; el segundo se puede concretar en un acuerdo formalizado, estipulado entre los distintos sujetos de forma unánime, que será posteriormente transmitido a la administración decisora. Atendiendo a su naturaleza de instrumento de concertación, la conferencia de servicios dará cuenta explícita de los intereses y objetivos de los diferentes entes públicos. Su examen en este contexto puede desembocar en un resultado informativo entre las administraciones intervinientes, de modo que, aunque no llegue a lograrse un consenso entre las varias posiciones implicadas en el asunto, siempre será de utilidad para la definición de las ulteriores reuniones.

En relación con su función de agilización y aceleración del procedimiento, resulta útil la adopción de acuerdos (*intesse*), convenios (*concerti*), aceptaciones (*nullaosta*) o cualquier otro modo de manifestación del asentimiento, con independencia de su denominación, por parte de otras administraciones públicas. Son, de hecho, los mecanismos de pactos y convenios los factores que en mayor medida determinan la complicación de los procedimientos administrativos; la norma en cuestión permite a la administración decisora convocar la conferencia para obtener tanto el acuerdo como el beneplácito de las otras administraciones, sin esperar el comienzo de los diferentes subprocedimientos.

Dicho instrumento presenta el aspecto positivo de realizar una confrontación entre los sujetos interesados y coordinar adecuadamente los intereses implicados. Presenta, en cambio, la limitación de que el acuerdo alcanzado no puede incidir directamente sobre las relaciones jurídicas sustantivas, sobre las que sólo desplegará efectos el pronunciamiento firme adoptado por la administración competente. Esta última, de hecho, es libre de asumir o no los resultados del acuerdo adoptado por la conferencia de servicios.

#### f) *Los Gabinetes de dirección («Cabine di regia»)*

Representan el intento por parte de las administraciones central y regional de racionalizar, canalizar y fijar los objetivos de los programas financieros, en particular, a los fondos estructurales de la Unión Europea en favor de las áreas deprimidas (40).

142 de 1990 y detallada en la legislación regional sobre procedimiento de los acuerdos de programa; G. ROLLA, T. GROPPÉ: *L'ordinamento dei Comuni*, cit., págs. 561 y ss.

(40) G. SORRENTE: «Il sistema delle Cabine di regia», *Ist. Fed.*, 1998, págs. 87 y ss.; A. CARZANIGA: *Una sintesi su cosa dovrebbe essere la Cabina di regia nazionale*, *ibidem*, págs. 105 y ss.;

Se trata de organismos que tienen el objetivo de reforzar y coordinar las estructuras administrativas centrales y regionales, con el fin de movilizar y utilizar las fuentes de financiación provenientes de Bruselas, que frecuentemente permanecían inutilizadas o no eran disfrutadas en su totalidad por las administraciones.

El Gabinete de dirección nacional fue instituido por el art. 6 del Decreto-ley de 23 de junio de 1995 —convertido en Ley núm. 341 de 1995— y regulado por el dPR núm. 102 de 1996, con el fin de constituir un centro unitario de referencia para toda la problemática conectada a las medidas estructurales. Asimismo, estaba constituido por los gabinetes de dirección del nivel regional, generalmente formados tanto por asesores como por directivos de las administraciones implicadas en las diversas fases de realización de los programas comunitarios (programación, gestión, control, rendimiento de cuentas). Respecto de estos órganos regionales en proyecto, estaba prevista su coordinación con el órgano estatal, para la puesta en marcha de un aparato normativo sobre la programación negociada en tres niveles: Comisión, Gobierno, Regiones; informalmente, además, se constituyó un organismo de coordinación con los Gabinetes de dirección regionales, que tuvo la ventaja de proponerse como foro de intercambio de informaciones, mejorando las actuaciones de las administraciones. Desgraciadamente, el sistema ideado y querido de mutuo acuerdo con la Comisión Europea, pese a ser considerado necesario, no ha sido plenamente valorado; en concreto, no ha producido ese salto cualitativo que se preveía, fracasando dichos objetivos de coordinación entre las estructuras centrales y las administraciones descentralizadas.

La estructura del Gabinete de dirección nacional también ha sido reformulada por el art. 5 del Decreto Legislativo núm. 430 de 1997, que lo sitúa en el Ministerio del Presupuesto y del Tesoro, y se define como «la estructura de referencia nacional para la coordinación y promoción de iniciativas en materia de utilización de los fondos estructurales comunitarios». En apoyo de la tesis que le atribuye un papel de coordinación e impulso en la programación y en la gestión, está el hecho de que en su estructura se integra un experto de alta cualificación en las materias de competencia del Gabinete de dirección nacional, designado por la Conferencia para las relaciones entre el Estado y las Regiones. Además de esto, su composición viene determinada por la presencia del Jefe del Departamento y del director general competente en materias de políticas de desarrollo y de cohesión, por dos representantes de la Presidencia del Consejo, entre ellos, el jefe del Departamento para asuntos económicos, el Contable general del Estado y un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La nueva reforma organizativa no ha expresado manifiestamente la voluntad de mantener el Gabinete de dirección nacional, pero sí ha reservado *ex art. 24 del Decreto Legislativo núm. 300 de 199* al Ministerio de Economía y Hacienda un área

---

M. CAPODAGLIO: *Il raccordo fra Stato, Regioni e istituzioni comunitarie nella gestione delle politiche europee, ibidem*, págs. 109 y ss.

funcional con competencias para «la programación económica, coordinación y verificación de las medidas de desarrollo económico y territorial y sectorial y de las políticas de cohesión, también valiéndose de las Cámaras de Comercio, con particular referencia a las áreas deprimidas, ejercitando a tal fin las funciones atribuidas por la ley en materia de instrumentos de programación negociada y de programación de empleo de fondos estructurales comunitarios».

### 3.2. *La cooperación funcional*

Hasta este momento, el presente análisis se ha limitado a la cooperación intergubernamental dirigida a la institución de órganos tanto de competencia general como sectorial. Ahora, en cambio, dirigiremos la atención a las formas de cooperación entre niveles de gobierno, de las cuales derivan actos y procedimientos fruto del encuentro entre los representantes de las diversas administraciones. El fenómeno en cuestión se denomina en la experiencia italiana administración concertada o negociada, que da lugar al desarrollo de procedimientos de coordinación o relación entre entes diversos, también con el fin de acelerar los plazos del procedimiento administrativo y, por tanto, de mejorar la calidad de las prestaciones públicas.

Entre éstos destacan los pactos, acuerdos y convenios que se estipulan entre los particulares y la administración pública; del otro lado, estarían aquéllos concluidos entre dos o más sujetos públicos.

Mientras los acuerdos entre los particulares y la administración pública tienen su origen en la crisis sobre la identidad y del papel de la medida administrativa, entendida como acto unilateral; la figura de los pactos entre los sujetos públicos, en cambio, deriva de la exigencia de una reestructuración de las funciones y de las competencias allí donde una radical aplicación de los principios y de las reglas del pluralismo institucional había provocado la fragmentación, confusión y dispersión de los poderes y las atribuciones. En el primer caso conlleva una exigencia de democratización; en el segundo es predominante la búsqueda de una mayor eficiencia.

De hecho, resulta obvio que la multiplicación de los centros de poder —que encuentra una clara legitimación constitucional (entre otros, en los arts. 5 y 114 de la Constitución)— o, más bien, la difusión y distribución del propio poder entre los sujetos que operan en los distintos niveles de gobierno, según modalidades y fórmulas organizativas caracterizadas por su destacable flexibilidad y relativización, ha determinado, y determina, la fragmentación y la confusión de las competencias. Por ello, los acuerdos y los pactos entre dos o más entes públicos terminan siendo un instrumento que opera para «la reducción de la complejidad»; en otras palabras, para recomponer de alguna manera un cuadro institucional de otro modo descompuesto.

Con los instrumentos de administración coordinada se pretende asegurar una organización sinérgica de la acción administrativa cuando exista, en relación con un mismo objetivo o proyecto, una desarticulación fragmentada de las competencias repartidas entre dos o más entes públicos. Se consigue así que el objetivo fundamen-

tal al que tiende todo programa de gobierno, con independencia de la materia en la que se promueve y de la específica regulación positiva, venga representado por la necesidad de participación —previamente y en un intento de simplificar y racionalizar la actividad administrativa— de los sujetos públicos de algún modo cotitulares de una misma función, obligándoles a sentarse a la mesa de acuerdo, a tomar decisiones comunes (y por tanto vinculantes para los entes que concluyan el acuerdo) y, consiguientemente, a ejecutar el pacto libremente adoptado.

Son múltiples los instrumentos de concertación recientemente introducidos por el legislador, entre los cuales destacan por su relevancia:

1) La conferencia de programación. Es un instrumento de participación introducido por algunas leyes regionales. Puede ser promovida por el Consejo regional y la Provincia, o bien de acuerdo con los Municipios, en los que los sujetos públicos y las *formaciones sociales concurren para analizar situaciones sectoriales o territoriales* —confrontando los propios programas con los actos de programación regional y provincial—, para elaborar planteamientos programáticos y para verificar el estado de actuación de las medidas previstas. De hecho, tarea específica de la conferencia de programación es precisamente la indicación de los plazos y de los medios de control para la actuación de las medidas y su eventual actualización. La conferencia de programación puede ser previa a la estipulación de acuerdos programáticos. Se concluyen generalmente entre varias administraciones públicas con el fin de garantizar orden y coherencia en la actuación administrativa. Básicamente, a través de ellos las administraciones se obligan a tomar decisiones comunes y a dar ejecución al pacto libremente consentido. En dichos acuerdos prevalece la dimensión operativa, esto es, el intento común de adoptar coordinadamente todos los procedimientos necesarios para la realización de un objetivo común.

2) Los pactos de programa. Fueron introducidos por el Decreto-ley de 8 de febrero de 1995, núm. 32, convertido en Ley de 7 de abril de 1995. Destacan por haber añadido, entre los contenidos necesarios para el acuerdo, también la puesta a disposición de recursos *financieros*.

Según el texto de la ley se trata de «acuerdos entre sujetos institucionales competentes en un determinado sector, mediante el cual éstos se comprometen a colaborar poniendo a su disposición los recursos financieros necesarios para la realización de una serie de actuaciones y medidas específicas, ligadas funcionalmente en un cuadro plurianual, aunque aún no definidos globalmente en términos de viabilidad».

3) Los contratos de programa. Son reconducibles al modelo general de los acuerdos procedimentales previstos por el art. 11 de la Ley núm. 241 de 1990; se estipulan entre administraciones públicas y sujetos privados, generalmente empresas, con el fin de atraer la correspondiente actuación empresarial hacia orientaciones programáticas, respondiendo a objetivos de interés público para lograr prestaciones de utilidad pública de diverso tipo.

Lo más destacable es que generalmente la iniciativa parte de la propuesta de un particular que somete un proyecto a la atención de la administración competente.

Normalmente, con este procedimiento se consiguen dos ventajas: por un lado, tanto los programas de inversión como su financiamiento responden a concretas finalidades públicas; por otro, está garantizado, de modo más adecuado, el buen fin de los incentivos correspondientes a favor de quien —empresas generalmente más representativas del sector— esté realmente en disposición de utilizarlos provechosamente.

El aspecto peculiar de este procedimiento reside en el hecho de que —incluso partiendo de la propuesta de un empresario particular— se ofrece a la administración pública la posibilidad de influir o de orientar el ejercicio de la iniciativa privada. A cambio, el sujeto privado encuentra en este esquema contractual la ventaja derivada de la aportación financiera pública a dicha iniciativa. El mecanismo, para funcionar, necesita obviamente de una administración pública capaz de elaborar propuestas empresariales que representen elementos de articulación con los proyectos de desarrollo local elaborados por los entes.

4) Los pactos territoriales. Representan un instrumento de concertación en el que participan tanto las administraciones públicas como las partes sociales. Su finalidad es la de definir los objetivos estratégicos de desarrollo del área, determinando concretamente los medios adecuados para la realización del pacto y las actuaciones de apoyo, e indicando concretamente también los sectores específicos sobre los cuales interviene.

El pacto territorial define, además, tanto un programa operativo con el objetivo de especificar las actuaciones a realizar, como un programa de trabajo, que sigue cronológicamente las distintas fases de ejecución del programa operativo.

La peculiaridad de este instrumento de administración negociada respecto de las precedentes viene dada por el hecho de que el encuentro de las voluntades de los sujetos públicos y privados se realiza, no sobre un proyecto concreto, sino sobre la definición de objetivos de amplio espectro propedéutico para establecer actuaciones de perfil más específicamente operativo.

5) Acuerdos de programa. Se utilizan con el fin de crear una sede de cooperación de la actividad pública para definir y llevar a cabo obras, medidas o programas de intervención que requieren para su completa realización la acción integrada y coordinada de varias administraciones, tanto locales como estatales (art.27 de la Ley núm. 142 de 1990). Los presupuestos que hacen oportuno el recurso a este instrumento de concertación administrativa son, de un lado, la exigencia de coordinar una pluralidad de actividades repartidas entre varios entes; del otro, el intento de unificar la actuación administrativa, mejorando su eficiencia y eficacia.

Los acuerdos de programa se pueden reconducir dentro del amplio *genus* de los pactos administrativos, mediante los cuales se regulan comportamientos futuros de las partes, las cuales deberán adoptar después los actos y las medidas necesarias para llevar a cabo el acuerdo (41).

---

(41) Los presupuestos de fondo de los acuerdos de programa, por tanto, parecen ser básicamente los

La regulación de los acuerdos de programa introducida por el art. 27 de la Ley núm. 142 de 1990 —aunque se ha dirigido preferentemente a la realización de obras, medidas, programas, medidas de competencia de los entes locales territoriales— tiene una validez tendencialmente grande: no sólo en cuanto, según lo que dispone el apartado octavo, se aplica a todas las figuras de acuerdos relativos a obras, medidas y programas de competencia de las Regiones y de los entes territoriales menores; sino también desde el momento en que toma en consideración incluso los programas y las medidas de alcance interregional.

Se trata de previsiones encaminadas —a pesar de la extrema diversidad de contextos— a implicar en módulos consensuales a una pluralidad de sujetos, con especial referencia a las administraciones estatales, a las regiones o incluso a los entes locales, en la ejecución de medidas complejas que, como mínimo, están financiadas en gran parte por el Estado, reservando al ministro competente un significativo papel de *dominus* de la formación y ejecución del acuerdo.

Es posible, además, incluir en el acuerdo procedimientos de arbitraje, medidas subrogatorias y procedimientos sancionatorios, como la revocación de la financiación en caso de no respeto del acuerdo. Finalmente, algunas leyes han reconocido al Presidente del Consejo de ministros, en caso de no alcanzarse la unanimidad requerida, la competencia de imponer una medida sustitutiva. La eventual decisión del Gobierno, sustitutiva del acuerdo unánime de los componentes de la Conferencia de servicios, debería inducir a los entes llamados a coordinarse a buscar la conclusión del acuerdo, so pena de ser expropiados de una competencia propia. Asimismo, en caso de bloqueo, debería permitirse al procedimiento terminar de algún modo su *iter*.

### 3.3. *El deber de ayuda recíproca*

El deber de ayuda recíproca deriva directamente del principio más general de colaboración entre las distintas entidades estatales. Su existencia se encuentra implícita en cualquier regla de distribución de competencias y comporta concretas obligaciones para cada una de las partes (42). Éstas tienen la obligación de llevar a cabo todas aquellas actuaciones necesarias a fin de que cada sujeto pueda estar en condiciones de ejercitar correcta y eficazmente sus propias competencias. Elementos necesarios para la definición de la ayuda recíproca son tanto el intercambio de información, como su coordinación, considerados necesarios para un provechoso desarrollo de la actuación administrativa de los entes concretos.

---

siguientes: a) una pluralidad de sujetos públicos, entre los cuales se reparte un haz de competencias relativas a un mismo proyecto o medida, o bien a una misma obra pública; b) el intento de unificación, en cierto modo, desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia de la actuación administrativa; c) una suma de actuación y de presencia públicas —en relación con las correspondientes atribuciones— fragmentadas y distribuidas entre los diversos niveles de gobierno.

(42) E. AJA, M. CARRILLO, E. ALBERTÍ: *Manual de Jurisprudencia Constitucional*, Madrid, 1990, pág. 656.

Además de la circulación de informaciones, la pluralidad de los niveles gubernamentales debe proporcionar toda la ayuda que esté en disposición de ofrecer; en particular, para cubrir (generalmente de manera provisional) las carencias de medios del sujeto competente para desempeñar esa concreta actividad.

a) *Intercambio de informaciones*

Las recientes medidas legislativas han intentado desarrollar esta función, con el fin de mejorar la actuación de los niveles institucionales, a menudo condicionados en sus decisiones por la insuficiencia de datos o agotados por el esfuerzo de encontrarlos, reiterando a veces lo ya efectuado por otras instituciones.

En este sentido, la Ley núm. 127 de 1997 encuentra en los convenios un instrumento útil para favorecer la simplificación administrativa: por ejemplo, en materia de estado civil y de certificación registral, prevé que los Municipios puedan favorecer, por medio de pactos o convenios, la transmisión de datos o documentos entre los archivos del Registro Civil, las demás administraciones públicas, así como a los gestores o encargados de servicios públicos, garantizando el derecho a la confidencialidad del personal.

También el Decreto Legislativo núm. 112 (art. 6) ha considerado fundamental el objetivo de coordinación de las informaciones. Establece, de hecho, como objetivo prioritario la circulación de los conocimientos y de las informaciones entre las administraciones, a través de instrumentos informáticos comunes a todas las estructuras administrativas. Se trata de la implementación de las organizaciones a redes que presupongan la equiparación de los sujetos implicados, los cuales se dirigen a un punto central, que reviste la función de tercer órgano respecto de los «nudos» de la red, para la proyección, ejecución y gestión de la propia red (43). Cabe señalarse en este ámbito, el mantenimiento del sistema estadístico nacional y la ejecución de la red informática unitaria de las administraciones públicas.

La tendencia hacia el intercambio de conocimientos e informaciones ya se había iniciado con el Decreto Legislativo núm. 80 de 1998, que indicaba cómo la actuación de las oficinas públicas debía inspirarse en la «conexión de la actuación de las oficinas públicas, adecuándose al deber de comunicación interna y externa, y la interconexión mediante sistemas informáticos y estadísticas públicas». Asimismo, el art. 6 del Decreto Legislativo núm. 112 de 1997 sobre la regulación de la Conferencia Estado-Regiones, establece el favorecimiento del mutuo intercambio de informaciones sobre la actuación de las administraciones centrales y territoriales y el inicio de protocolos de acuerdo para la constitución de bancos de datos inter accesibles desde todas las administraciones del Estado.

---

(43) F. BATTINI: «Commento all'art. 6 del decreto legislativo n. 112 del 1997», *Le Regioni*, 1998, págs. 496 y ss.; S. NIGER: *L'introduzione di alcune tecnologie informatiche nella p.a.: benefici e rischi*, en S. GAMBINO (coord.): *Stati nazionali*, cit., págs. 439 y ss.

Siempre desde esa perspectiva, son de valorar posteriores disposiciones, como la del art. 11 del Decreto Legislativo núm. 469 de 1997 sobre el mercado de trabajo, que instituye el SIL (sistema informativo trabajo), con la obligación de conexión e intercambio de datos extendido a todos los usuarios centrales y periféricos.

b) *Creación de oficinas comunes*

La Ley núm. 537 de 1993 en materia de contratos públicos, ha previsto que los entes locales puedan constituir oficinas únicas para la ejecución de los procedimientos de adquisición de bienes y servicios con el objetivo de lograr condiciones contractuales más favorables y economía procedimental; además, en los casos en que no dispongan de oficinas técnicas idóneas para la redacción de los proyectos de obras públicas, dichos entes dan curso prioritario a la estipulación de convenios entre ellos con la finalidad de constituir una única oficina técnica suficientemente equipada, a la que solicitar las actuaciones de elaboración de proyectos y las demás tareas de naturaleza técnica relativas a las obras públicas de competencia de los entes acordantes (art. 6, apartados 10 y 24 de la mencionada ley).

Desde el mismo punto de vista racionalizador de la actuación administrativa se sitúa el Capítulo IV del Decreto Legislativo núm. 112 de 1999 y, posteriormente, el dPR núm. 447 de 1998 que regulan la institución de la ventanilla única para las empresas (*one stop shop*) (44). El reglamento impone a los Municipios, individualmente o en forma asociada, dotarse de una estructura única, responsable del desarrollo y ejecución del procedimiento único de autorización (en cuanto concierne a la realización, ampliación, reestructuración y reconversión de instalaciones productivas, localización de instalaciones industriales, determinación de áreas destinadas a establecimientos de producción y ejecución de obras internas por los fabricantes para uso de empresa). A su vez, esta estructura ha de constituir una ventanilla única, que debería desarrollar funciones de asistencia e información, permitiendo a los empresarios individuales acceder a los datos relativos a las diversas actuaciones necesarias para desarrollar adecuadamente todas las prácticas previstas y los instrumentos de promoción (informaciones, acceso a bancos de datos, informaciones sobre el estado del procedimiento, etc.). Con objeto de lograr un eficaz desarrollo de sus tareas, la ventanilla única puede también establecer convenios con las Cámaras de comercio y servirse de otras administraciones y entes públicos.

Precisamente el nuevo proyecto normativo que confiere funciones administrativas a los entes más próximos a los ciudadanos, ha llevado al legislador a prever mecanismos dirigidos a mejorar la eficiencia de las estructuras administrativas implicadas en el cumplimiento de dichas funciones. La solución de crear una ventanilla úni-

---

(44) G. AVANZINI: «Commento all'art. 24 del decreto legislativo n. 112 del 1998», *Le Reg.*, 1998, págs. 574 y ss.; L. TORCHIA: «Lo sportello unico per le attività produttive», *Gior. Dir. amm.*, 1999, págs. 109 y ss.

ca para las empresas puede ser la respuesta a estas exigencias; se intenta constituir un único centro de imputación de tutela conjunta de los intereses implicados, de manera que éstos, sean de ámbito público o privado, puedan identificar un único sujeto responsable al que dirigirse, mejorando, de este modo, el funcionamiento del sistema entero.

*Traducción de Isabel M. Giménez Sánchez.*

