

II. EXTRANJERA

LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ITALIANO (*)

Por

MARCOS ALMEIDA CERREDA
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.—3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: A) *Los elementos esenciales de los convenios interadministrativos:* a) Los sujetos. b) El objeto. c) La forma. B) *La formación de los convenios interadministrativos.* C) *La eficacia de los convenios interadministrativos.* D) *La ejecución de los convenios interadministrativos.* E) *La modificación y la extinción de los convenios interadministrativos.* F) *La solución de las controversias surgidas en la elaboración y en la ejecución de los convenios interadministrativos.*—4. REFLEXIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, en Italia, proliferan los convenios entre las distintas Administraciones públicas (1). El origen de este fenómeno hay que buscarlo en la fragmentación estructural y competencial que caracteriza al actual siste-

(*) El presente trabajo ha sido elaborado en el marco de los Proyectos BJU2003-01752, del MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA y PGIDIT03CSO20203PR, de la CONSELLERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA E COMERCIO de la XUNTA DE GALICIA, dirigidos ambos por el Prof. Dr. José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR. En él se utilizan las siguientes abreviaturas: art./arts., artículo/artículos; Cass., Corte di Cassazione; C.C., Codice Civile italiano; cfr., confere; civ., civil; Cons. Stato, Consiglio di Stato; C.P.C., Codice di Procedura Civile italiano; Dir. proc. amm., Diritto processuale amministrativo; ed., edición; Enc. dir., Enciclopedia del Diritto; Enc. giur., Enciclopedia Giurídica Treccani; et al., et alteri; fasc., fascículo; Giur. it., Giurisprudenza italiana; L., Ley; Leggi civ. comment., Le nuove leggi civili commentate; L. r., Ley regional; n., número; Nuova rass., Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza; pág./págs., página/páginas; p. ej., por ejemplo; Quad. reg., Quaderni regionali; Rass. parlam., Rassegna parlamentare; Regioni, Le Regioni; Riv. amm., Rivista amministrativa della Repubblica Italiana; Riv. trim. appalti, Rivista trimestrale degli appalti; Riv. trim. dir. pubbl., Rivista trimestrale di Diritto Pubblico; S., Sentencia; s.d., sine data; s./ss., siguiente/siguientes; Sez., Sezione; SS. UU., Sezioni Unite; TAR, Tribunale Amministrativo Regionale; tb., también; TUEL, Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali; vid., vide; vol., volumen.

(1) Antes de continuar es necesario advertir que se ha optado por traducir el término italiano «accordo» por el vocablo español «convenio», pues es este último, y no la palabra «acuerdo», el que se usa con mayor frecuencia en la literatura jurídica española para referirse, de modo genérico, a los pactos entre Administraciones públicas.

ma político-administrativo italiano. La decimonónica organización monista de la Administración italiana, vertebrada exclusivamente por el principio de jerarquía como criterio organizador de las relaciones entre aparatos públicos, ha sido sustituida, como consecuencia de la consolidación del Estado constitucional, que ha impulsado tanto la descentralización territorial como funcional del poder público, por un sistema político-administrativo policéntrico, inspirado por el principio de autonomía y caracterizado por la existencia de una multitud de núcleos de poder, todos ellos dotados de competencias para la consecución de los intereses públicos que les son propios. En consecuencia, el poder público en el Estado italiano se halla difundido, y, por tanto, irremediablemente fraccionado.

Esta fragmentación del poder público, en no pocas ocasiones, hace surgir la sombra de la ineficacia sobre la actuación de la Administración pública italiana. Así, por un lado, la difusión del poder conlleva que, en muchas materias en las que dicha Administración debe desarrollar su actuación, exista una inextricable maraña de competencias y atribuciones que determina que, en el mismo asunto, intervengan una pluralidad de aparatos administrativos competentes por diverso título. El ejercicio individual por parte de los citados Entes públicos de la porción de competencia que les corresponde en tales cuestiones ocasiona que, con frecuencia, se produzcan actuaciones antinómicas, retrasos y tiempos muertos. Por otro lado, en las escasas materias donde no se produce tal concurrencia, la fragmentación conlleva a menudo que algunos Entes públicos, generalmente Entes locales, carezcan de los recursos financieros y humanos suficientes para ejercitar del modo más adecuado sus competencias.

Como respuesta a estos inconvenientes que presenta la descentralización del poder, y con el objetivo de superarlos, los Entes públicos italianos han recurrido a la suscripción de multitud de convenios interadministrativos. Estos instrumentos jurídicos, en la medida en que garantizan la coordinación, la cooperación y la colaboración en el ejercicio concurrente de las potestades públicas, permiten a los citados Entes, en primer lugar, satisfacer las necesidades sociales cuya consecución legalmente les corresponde y, en segundo lugar, llevar a cabo una eficiente aplicación de los recursos públicos que les han sido asignados para satisfacer dichas necesidades.

Desde principios del siglo xx la doctrina italiana conoce y admite, de forma casi unánime, esta posibilidad de que varios Entes públicos celebren entre sí convenios con el fin de regular relaciones de naturaleza pública (2). De este modo, con la bendición de la doctrina científica, durante mucho tiempo, los Entes públicos italianos celebraron entre sí numerosos convenios, si bien muchos de esos pactos no estaban previstos ni regulados por ninguna norma jurídica. Con el paso de los años, el creciente recurso

(2) Por ejemplo, Santi ROMANO escribió en el primer tercio de la pasada centuria: «[...] é fuori dubbio che si abbiano anche delle convenzioni intercedenti fra più soggetti attivi della pubblica amministrazione: fra lo Stato e i suoi soggetti ausiliari e di questi fra loro [...]» (*Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, Padova, 1930, pág. 184).

de las Administraciones públicas a estos instrumentos, y sus resultados satisfactorios, hicieron que el Legislador tomase conciencia de su utilidad, de modo que comenzó a emplearlos como instrumento para la ejecución de lo establecido en un gran número de Leyes sectoriales y especiales, en las que se contenían, en función de las concretas necesidades, regulaciones específicas, divergentes, entre sí, en no pocos aspectos (3). Finalmente, como corolario lógico de este proceso de paulatina formalización, se promulgó una disciplina general de los convenios entre Entes públicos. Ésta se halla contenida en el art. 15 de la L. n. 241/1990, de 7 de agosto, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*. Este artículo dispone:

«1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le Amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (4).

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5» (5).

(3) A modo de ejemplo se pueden citar las siguientes Leyes: L. n. 210/1985, de 17 de mayo, *Istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato*; L. n. 64/1986, de 1 de marzo, *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*; L. n. 99/1988, de 28 de marzo, *Misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia*; L. n. 160/1989, de 5 de mayo, *Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime*; L. n. 168/1989, de 9 de mayo, *Istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologia*; L. n. 205/1989, de 29 de mayo, *Opere infrastrutturali interessate dai campionati di calcio del 1990*; L. n. 305/1989, de 28 de agosto, *Disposizioni sulla programmazione triennale per la tutela dell'ambiente*.

(4) El artículo 14 de la L. n. 241/1990 disciplina los acuerdos adoptados por las Administraciones públicas en el seno de una conferencia de servicios. Sobre este instrumento de coordinación y agilización de la actividad de la Administración pública, vid. P. M. PIACENTINI, «La conferenza di servizi: considerazioni generali», *Riv. trim. appalti*, n. 4, 1989, págs. 1131 ss.; M. A. QUAGLIA, «La conferenza di servizi: profili procedimentali», *Quad. reg.*, n. 1-2, 1991, págs. 105 ss.; P. BERTINI, «La conferenza di servizi», *Dir. amm.*, n. 2, 1997, págs. 325 ss.; A. CIMELLARO y A. FERRUTI, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, 2.^a ed., Maggioli, Rimini, 2000.

(5) El artículo 11 de la L. n. 241/1990 regula los convenios entre la Administración y los particulares del siguiente modo:

«1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'Amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

Con posterioridad a la promulgación de esta norma estatal, algunas Regiones han aprobado Leyes para disciplinar la figura de los convenios interadministrativos. En ocasiones, el Legislador regional se ha limitado a reconocer la posibilidad de que las Administraciones públicas de la Región puedan celebrar convenios entre sí y con otras Administraciones, y a realizar una remisión de su régimen jurídico a lo dispuesto en la citada norma estatal (6), mientras que, en otros casos, ha considerado oportuno llevar a cabo una regulación propia de esta figura (7).

En España la situación actual es similar a la que se acaba de describir (8). No obstante, en nuestro país, a diferencia de lo que sucede en Italia, la atención doctrinal que se ha prestado a los convenios interadministrativos ha sido escasa, si bien, afortunadamente, esta situación ha comenzado a cambiar. En la última década se han publicado sugerentes monografías sobre este tema que, sin lugar a dudas, han iniciado, decididamente, el proceso de construcción de un preciso régimen jurídico para los convenios interadministrativos en el Ordenamiento español (9). Así las cosas, con el presente trabajo tan sólo se pretende exponer, a la luz de los estudios realizados por la doctrina científica, lo que se podría considerar como la teoría general de los convenios interadministrativos contenida en el vigente Derecho administrativo italiano, con el fin de ofrecer elementos de reflexión

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'Amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

(6) Así, p. ej., han actuado la Región Trentino-Alto Adige (art. 6.5 de la L. r. n. 13/1993, de 31 de julio, *Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, modificada por la L. r. n. 10/1998, de 23 de octubre), la Región Piemonte (art. 19 de la L. r. n. 27/1994, de 25 de julio, *Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) o la Región Friuli-Venezia Giulia (art. 23 de la L. r. n. 7/2000, de 20 de marzo, *Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso*).

(7) Así han procedido, p. ej., la Región Lazio (art. 18 de la L. r. n. 57/1993, de 22 de octubre, *Norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa*), la Región Marche (art. 10 de la L. r. n. 44/1994, de 31 de octubre, *Norme concernenti la democratizzazione e la semplificazione dell'attività amministrativa regionale*) o la Región Valle d'Aosta (art. 67 de la L. r. n. 54/1998, de 7 de diciembre, *Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta*).

(8) Nuestras Administraciones públicas se enfrentan a las mismas necesidades y a los mismos problemas que las Administraciones italianas y, por ello, han seguido un camino idéntico: suscribir multitud de convenios. Convenios que, actualmente, se hallan regulados de forma general en la L. n. 30/1992, de 26 de noviembre, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

(9) Vid. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997; P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000; C. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, Madrid, 2002; J. L. ÁVILA ORIVE, *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002.

que puedan ser útiles en este proceso de elaboración de la disciplina de los convenios interadministrativos en España.

Para lograr tal objetivo, en primer lugar, se explicará cuál es la naturaleza jurídica que a los convenios interadministrativos se les atribuye en el Ordenamiento jurídico italiano y, en segundo lugar, se analizarán los principales aspectos, sustantivos y procedimentales, que conforman su régimen jurídico en dicho Ordenamiento.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

Los términos del debate sobre la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos en el Derecho administrativo italiano han sido expuestos magistralmente por Massimo Severo GIANNINI, al preguntarse, en sus *Lezioni di diritto amministrativo*, si los convenios entre Entes públicos «[...] vadano assimilati ai provvedimenti amministrativi, costituiscano categorie a sé o vadano assimilati ai contratti [...]» (10). En el Derecho administrativo italiano es posible, por lo tanto, considerar los convenios entre Administraciones públicas bien como actos administrativos, bien como contratos, sea de naturaleza privada, sea de naturaleza pública (11), o bien como una categoría independiente. Hay que señalar que, como se verá, cada una de estas opciones ha sido sostenida por distintos autores, aunque, en muchos casos, tal defensa no sólo no ha estado exenta de contradicciones, sino que, al contrario, se ha hallado plagada de incertidumbres (12).

Así, hay que señalar, en primer lugar, que la posición del sector doctrinal que sitúa, dogmáticamente, los convenios entre Entes públicos en el seno de la teoría de los actos complejos se puede ver claramente formulada en los escritos de Santi ROMANO. Este investigador entiende los convenios interadministrativos como «[...] quegli atti, il cui carattere non è stato ancora ben precisato, ai quali partecipano più enti amministrativi e che tuttavia non costituiscono contratti, in quanto tendono alla formazione di una volontà unilaterale, per mezzo di più atti volitivi individuali, allo scopo di soddisfare interessi comuni e non collidenti [...]» (13).

Sin embargo, como se ha apuntado, un nutrido grupo de autores ha re-

(10) M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950, pág. 349.

(11) Hay que señalar que Massimo Severo GIANNINI sólo se planteó la primera posibilidad, mientras que la segunda es fruto de posteriores debates doctrinales.

(12) Vid. S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, Cedam, Padova, 1984, *passim*.

(13) S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Società Editrice Libreria, Milano, 1906, págs. 55-56. En parte en este sentido, Santa MUTI ha escrito: «[...] La seconda conseguenza riguarda il fatto che così viene meno la possibilità di configurare una autonoma categoria delle convenzioni amministrative. Rientrando esse o nel campo pubblico, in quanto schemi procedimentali espressione dell'esercizio di una funzione – e quindi configurandosi come procedimenti o tutt'al più, come atti complessi, collettivi e collegiali –; ovvero nel campo privato, in quanto modi di formazione del contratto, sia pure caratterizzati dagli adattamenti resi necessari dall'ambito in cui vengono a porsi [...]» (*Introduzione allo studio delle convenzioni amministrative*, Jovene, Napoli, 1984, págs. 207-208).

chazado esta calificación de los convenios interadministrativos como actos administrativos, al mismo tiempo que defiende la naturaleza contractual de los mismos. Se trata de un conjunto muy heterogéneo, dentro del cual es posible encontrar dos grandes corrientes de pensamiento distintas: una que considera que los convenios entre Entes sujetos al Derecho público tienen naturaleza jurídica-pública, y otra que sostiene que estos convenios son contratos de tipo civil y que, por tanto, tienen una naturaleza jurídico-privada.

Es representativa de la primera tendencia, integrada por aquellos que sostienen que la naturaleza de los convenios interadministrativos está determinada por su carácter contractual y público, la opinión de Guido ZANOBINI, para el cual «[...] la figura del contratto ricorre indubbiamente in tutti quei negozi coi quali due o più enti pubblici [...] pretendono accordi in ordine all'esercizio di determinate funzioni o alla gestione di determinati servizi pubblici [...]» (14). No obstante, y dada la incertidumbre que domina esta materia, dentro del grupo de los defensores de la naturaleza contractual y pública de los convenios entre sujetos públicos, tampoco existe unanimidad con respecto a la precisa naturaleza jurídica que se ha de atribuir a los mismos. Mientras que para ciertos investigadores los convenios interadministrativos han de ser considerados como contratos con un objeto público (15), para otros autores tales convenios deben ser entendidos como contratos de Derecho público (16).

(14) Así pues, según ZANOBINI, los convenios interadministrativos constituyen contratos que pertenecen al Derecho público, en cuanto que se estipulan por Entes públicos en el ejercicio de las potestades públicas que les han sido atribuidas por el Ordenamiento jurídico. Sin embargo, es indispensable destacar que este autor no es ajeno a las incertidumbres a las que se hacía referencia antes. Así, posteriormente, afirma: «[...] si potrà discutere se in ogni caso il negozio appartenga alla categoria dei contratti, o se si debba distinguere fra accordi e contratti in senso tecnico [...]». Con estas palabras da a entender que bajo la denominación convenios interadministrativos podrían esconderse especies diversas. Más adelante aclara esta idea; así, en su opinión, cuando «[...] la distinzione degli interessi manca, mancano le parti [...]» y será posible encontrarse con «[...] un provvedimento amministrativo unilaterale, sebbene deliberato da più soggetti [...]» (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, 8.ª ed., Giuffrè, Milano, 1958, págs. 231 y 255). En resumen, según este investigador, la genérica categoría de los convenios interadministrativos podría ocultar dos especies: por un lado, los contratos de carácter público, que son aquellos en los cuales existe una contraposición de intereses y, por tanto, donde hay verdaderas partes; por otro lado, los actos complejos, en los cuales no existe esa contraposición de intereses.

(15) Quienes califican los convenios interadministrativos como contratos con objeto público, los entienden como la suma de un acto administrativo a través del cual las Administraciones públicas disponen de un objeto público, y de un contrato, que regula la relación que se establece entre los Entes suscriptores. Es decir, el objeto público del convenio se hace privadamente disponible por el acto administrativo que constituye la relación, y, después, dicha relación se disciplina a través del contrato privado. Cfr. E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, vol. I, 3.ª ed., Casa Editrice Giuseppe Principato, Messina, s.d. (pero 1931); P. MORABITO, «Brevi note sull'accordo nel diritto pubblico», *Riv. amm.*, fasc. 10, 1989, pág. 1472. Para una detallada explicación de esta posición comúnmente definida *dualistica* o *a doppio grado*, vid. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, págs. 737-755, pues a este autor se debe, fundamentalmente, la difusión del citado modelo dualístico, con su obra *L'attività amministrativa*, Jandi Sapi ed., Roma, 1962, en particular págs. 18 y 132; otra aportación significativa a la divulgación de este esquema dogmático ha sido la ofrecida por Franco LEDDA con su obra *Il problema del contratto nel diritto amministrativo: contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, s.d. (pero 1965), en particular págs. 44 y ss.

(16) Para este sector doctrinal, según el cual los convenios entre sujetos públicos per-

A su vez, la segunda línea de pensamiento, situada dentro del sector doctrinal que defiende la naturaleza contractual de los convenios interadministrativos, está constituida por un grupo de investigadores para el cual dichos convenios son contratos sometidos al Derecho civil. Así pues, conforme a su teoría, cuando dos Entes públicos suscriben un convenio, se obligan recíprocamente a la realización de ciertas actividades, según las reglas típicas de la disciplina contractual del Derecho civil (17).

Finalmente, la última de entre las posibilidades apuntadas por GIANNINI consiste en considerar que los convenios entre Administraciones públicas constituyen una categoría jurídica autónoma. No han sido pocos los autores que han apoyado esta opción, aunque, de nuevo, existen notables divergencias tanto a la hora de establecer cuáles son las razones que permiten afirmar la autonomía jurídica de esta categoría (18) como en el

tenecen a la categoría de los contratos de Derecho público, los convenios interadministrativos son pactos con un régimen jurídico diverso de los contratos privados. En este sentido, Aldo M. SANDULLI ha escrito que el carácter público de la relación hace que la disciplina de los convenios interadministrativos «[...] –salvo specifiche norme in senso diverso, e salvo le peculiarità dei singoli casi– i cosiddetti “contratti di diritto pubblico” sono soggetti alla medesima normazione (e perciò alla medesima disciplina) degli contratti di diritto comune [...]», señalando, por ejemplo, como característica de los contratos de Derecho público la existencia de una potestad de desistimiento (*recesso*) basada en el interés público (*Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 13.ª ed., Jovene, Napoli, 1982, págs. 531-536). En esta misma línea se han situado también otros autores como F. CAIAFFA, «Le nuove frontiere dell'attività amministrativa consensuale: gli accordi di programma», *Nuova rass.*, n. 3-4, 1993, pág. 234; M. PETTI, «L'amministrazione per accordi nelle leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241», *Nuova rass.*, n. 23-24, 1993, pág. 2385; G. MANFREDI, «Commento all'art. 15 L. 7 agosto 1990 n. 241», *Leggi civ. comment.*, n. 1, 1995, pág. 91; F. GENCHI, «Gli accordi di programma», *Nuova rass.*, n. 11, 1998, pág. 1175; G. PERICU, «L'attività consensuale della amministrazione pubblica», en *Diritto amministrativo*, a cargo de L. MAZZAROLLI et al., vol. II, 3.ª ed., Monduzzi Editore, Bologna, 2001, págs. 1695-1696.

(17) Entre otros, vid. A. TRAVI, «Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune», *Regioni*, n. 2, 1991, pág. 383; F. MANGANARO, «Rilievi sugli accordi tra pubbliche amministrazioni», en *Scritti per Enzo Silvestri*, Giuffrè, Milano, 1992, pág. 363; B. CAVALLO, «Accordi e procedimento amministrativo», en *Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, a cargo de B. CAVALLO, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993, pág. 86; G. ALBANESE, *Il procedimento amministrativo e la riforma delle autonomie locali*, Cedam, Padova, 1993, pág. 161; G. D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano, 1996, pág. 325. En concreto para este último autor, como había apuntado ya Giuseppe DI GASPARE («L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione», *Regioni*, n. 2, 1988, pág. 288), los convenios interadministrativos presentan la estructura de los contratos «[...] con comunione di scopo, altresì definiti anche come contratti di cooperazione o di collaborazione [...]». Vid. tb. G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2001, pág. 149.

(18) Así, por ejemplo, para Federico CAMMEO, lo que diferencia a los convenios interadministrativos de los actos administrativos complejos es que el convenio es un negocio que regula una relación entre las partes, mientras que el acto complejo es el resultado del concurso de varias voluntades que no disciplina una relación, sino que constituye un negocio de una única parte con un tercero (*Corso di diritto amministrativo*, vol. II, La Litotipo, Padova, págs. 1134-1149). Por otra parte, aquello que distingue a los convenios entre Entes públicos de los contratos es que «[...] si provvede a un interesse comune e non si contrapposto e manca il fenomeno dello scambio [...]» (*Corso di diritto amministrativo*, op. cit., pág. 1184.)

Sin embargo, para Arnaldo DE VALLES, lo característico de los convenios es la existencia de una intencionalidad recíproca, dirigida a fines comunes y no contrapuestos: el concurso de varias voluntades dirigido a «[...] stringere un vincolo, capace di produrre un effetto

momento de definir qué se debe entender por convenios interadministrativos (19).

Antes de tomar partido por una de las opciones expuestas, y con el fin de contar con todos los elementos de juicio necesarios, es conveniente estudiar la regulación positiva de los convenios entre Administraciones públicas que se contiene en el vigente Ordenamiento jurídico italiano.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

El art. 15.2 de la L. n. 241/1990 remite a la hora de disciplinar los convenios entre Administraciones públicas, en cuanto aplicables, a las disposiciones previstas en el art. 11.2, 3 y 5 del mismo texto legal. A su vez, el apartado 2 de dicho art. 11 establece la aplicación, en cuanto compatibles, de los principios del C.C. en materia de obligaciones y contratos (20).

En consecuencia, según los citados preceptos, los convenios interadministrativos se regirán: en primer lugar, por las disposiciones imperativas contenidas en el art. 11.2, 3 y 5, en la medida en que, dado que han sido diseñadas para los convenios entre la Administración y los particulares, sean

giuridico complessivo tra i soggetti [...]». Así, según Arnaldo DE VALLES, en los convenios, al contrario de lo que sucede en los contratos, las voluntades de las partes «[...] aderiscono, e non s'incontrano [...] e [...] non si fondono, né si uniscono, ma rimangono tra loro separate e reciproche [...]» (*La validità degli atti amministrativi*, Athenaeum, Roma, 1917, pág. 36).

(19) Así, mientras que Giuseppe SANVITI los entiende como «[...] atti che hanno luogo fra i soggetti pubblici per regolare rapporti di natura pubblicistica, e [...] hanno natura organizzatoria» (*Convezioni e intese nel diritto pubblico. Strutture e tipi*, Giuffrè, Milano, 1978, pág. 2), Giandomenico FALCON, por su parte, ha afirmado que «[...] si avrebbe invece "vera" convenzione pubblicistica tra Enti pubblici quando entrambe Amministrazioni entrassero nel rapporto mediante atto amministrativo di adesione, disponendo nel regime convenzionale dei propri poteri amministrativi o comunque degli oggetti pubblici ad essi affidati [...]» (*Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1984, pág. 316), y, por último, Ernesto STICCHI DAMIANI, a su vez, los ha definido como «[...] figura organizzatoria con finalità di autoordinamento avente la struttura di atto bilaterale non negoziale stipulato da pubbliche amministrazioni nell'esercizio di poteri amministrativi funzionalizzati» (*Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992, pág. 116; «Gli accordi amministrativi», en *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, a cargo de C. AMIRANTE, Giappichelli, Torino, 1993, págs. 41 y 42).

(20) No es difícil compartir la crítica que realiza Bruno CAVALLO a esta técnica legislativa. Este autor afirma: «[...] è opportuno sottolineare come il modello paradigmatico previsto per gli accordi endoprocedimentali, identico anche per gli accordi sostitutivi, venga esteso con una certa eccessiva sicurezza [...], senza tener conto delle difformi caratteristiche strutturali, nonché delle differenti evidenze effettuali.

»È ben vero che il legislatore si cautela, in modo per altro farisaico, invocando la verifica di applicabilità delle disposizioni dettate per le altre figure di accordo. Sarà, infatti, compito estremamente arduo dell'interprete controllare, caso per caso, la puntuale attuabilità del richiamo. Rinviare ad altra normativa, in quanto applicabile, è sintomo trasparente di una tecnica legislativa alquanto mistificatoria: si evita il problema, senza *solvere argumentum*, dando soltanto una soluzione apparente» («Procedimento amministrativo ed attività pattizia», en *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cargo de B. CAVALLO, Giappichelli, Torino, 2000, pág. 125). Hay que destacar que algunos Legisladores regionales también han optado por este inadecuado método de regulación; vid., p. ej., el art. 14.3, *in fine*, de la L. r. Lazio n. 57/1993.

conformes con las características propias de los convenios entre Entes públicos (21); en segundo lugar, por las disposiciones establecidas en el propio convenio interadministrativo; y, en tercer lugar, cuando no exista derogación expresa (22), por los principios del C.C. en materia de obligaciones y contratos que sean compatibles con los principios que regulan la actividad de la Administración pública, como, por ejemplo, el principio de legalidad, el principio de razonabilidad o el principio de proporcionalidad (23).

Pues bien, teniendo en cuenta lo establecido en dichas fuentes, a continuación se van a exponer los principales aspectos que integran el régimen jurídico de los convenios interadministrativos en el Derecho administrativo italiano.

(21) El apartado 2, que establece la estipulación en forma escrita de los convenios, y el apartado 5, que reserva a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo las controversias en materia de formación, conclusión y ejecución de los convenios, no parece que hagan surgir ningún problema de compatibilidad con las características propias de los convenios interadministrativos. Por ello, en principio, estos dos preceptos les serán de aplicación sin necesidad de llevar a cabo ninguna modulación. Por el contrario, más problemático se presenta el ajuste del apartado 3, que establece la aplicación a los convenios sustitutivos de actos administrativos de los mismos controles a los que estuviesen sometidos éstos; este tema se tratará con ocasión del estudio de la formación de los convenios interadministrativos (vid. 3.B).

(22) A tenor de lo dispuesto en el art. 11.2 de la L. n. 241/1990, y dado que los principios civiles no tienen carácter imperativo, parece que éstos pueden ser derogados por la voluntad de las partes (vid. A. M. PETRILLO, «Gli accordi amministrativi nella L. 7 agosto 1990, n. 241, relativa alla disciplina del procedimento amministrativo», *Riv. amm.*, n. 143, fasc. 11-12, 1992, pág. 1617; N. AICARDI, «La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri», *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1997, pág. 33). Empero, esta postura no es pacífica en la doctrina; ciertos autores opinan que el inciso «*ove non diversamente previsto*» no atribuye a la partes una plena libertad derogatoria de los principios del C.C.; ya que si esa hubiese sido la voluntad del Legislador habría empleado otra fórmula más apropiada, como, p. ej.: «*ove non diversamente pattuito*» (vid. A. FERRARI, «La giurisdizione amministrativa esclusiva nell'ambito degli artt. 11 e 15 della l. n. 241/90 sul procedimento amministrativo», en *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, a cargo de C. AMIRANTE, Giappichelli, Torino, 1993, pág. 85; F. CASTIELLO, «Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi», *Dir. proc. amm.*, n. 1, 1993, pág. 147).

(23) Así, es probable que sean aplicables a los convenios entre Entes públicos los principios del C.C. en materia de cumplimiento y de interpretación de los contratos, mientras que es improbable, por ejemplo, que les sean de aplicación los principios que disciplinan los vicios de la voluntad, atendiendo al particular procedimiento de formación de la voluntad de los sujetos públicos (cfr. G. GRECO, «Commento all'art. 15», en *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, a cargo de V. ITALIA y M. BASSANI, 2.^a ed., Giuffrè, Milano, 1995, pág. 355; F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo*, 4.^a ed., Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 1998, pág. 139). Entre los principios que, sin duda, rigen el desarrollo de los convenios interadministrativos destaca, por su importancia, el principio de buena fe, que se proyectará sea en la fase de negociación, sea en la fase de ejecución de los mismos (cfr. A. CRISMANI, «Minimi cenni in materia di buona fede negli accordi amministrativi», en *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale. Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996*, Giuffrè, Milano, 1997, pág. 408). Es oportuno recordar la advertencia que hace Italo FRANCO, quien opina que el empleo de los citados principios se verificará sólo en casos residuales. Por ello, considera oportuno que los sujetos públicos introduzcan a la hora de estipular cada convenio una adecuada disciplina de las posibles cuestiones que puedan surgir en sede de interpretación y de aplicación del mismo (*Il nuovo procedimento amministrativo. Partecipazione. Diritto di accesso. Semplificazione dell'azione amministrativa. Commentario alla legge 7 agosto 1990 n. 241*, Pragma, Bologna, 1991, pág. 114).

A) *Los elementos esenciales de los convenios interadministrativos*

Conviene comenzar el análisis de los convenios entre Administraciones públicas en el Ordenamiento jurídico italiano investigando los elementos que integran su estructura básica, es decir, los sujetos que pueden intervenir en los mismos, las materias que es posible disciplinar a través de ellos y la forma en que deben exteriorizarse.

a) *Los sujetos*

Del tenor literal del art. 15.1 de la L. n. 241/1990, que establece que «[...] le Amministrazioni pubbliche possono sempre concludere [...]», se infiere que, en principio, sólo las Administraciones públicas están legitimadas para participar en este tipo de convenios (24). La doctrina ha discutido si dichas Administraciones han de tener atribuida la protección de intereses complementarios (como, p. ej., la tutela de valores paisajísticos y la preservación de bienes culturales) o si, por el contrario, cabe que tengan atribuida la consecución de intereses contrapuestos (como, p. ej., la tutela de valores paisajísticos y la realización de obras públicas). En esta materia, no se puede compartir la tesis de Francesco MANGANARO, según la cual los convenios interadministrativos sólo pueden ser estipulados entre sujetos portadores de intereses convergentes y no contrapuestos, en cuanto que los convenios mismos, siendo consensuales, no podrían estipularse sino bajo la concorde voluntad de las partes (25). Como señala Eugenio Francisco SCHLITZER, si bien es necesario que exista una voluntad concorde, lo que no es, en absoluto, indispensable es que tal voluntad exista *ab initio*, como consecuencia de que los Entes públicos sean portadores de intereses convergentes, sino que al consenso se puede llegar desde puntos de partida contrapuestos, a través de un proceso de negociación en el cual se ponderen adecuadamente los intereses confiados a las Administraciones que participan en dicho proceso (26).

(24) En el ámbito de un determinado tipo de convenios interadministrativos, denominados *accordi di programma*, la doctrina italiana ha debatido la posibilidad y la oportunidad de permitir a los particulares la estipulación de dichos convenios interadministrativos; dados los límites de extensión a los que debe someterse el presente trabajo, sólo es posible apuntar aquí la existencia de esta polémica y remitir su análisis a un estudio de próxima aparición donde se analizará detalladamente la figura de los acuerdos de programa.

(25) Según este autor: «Se l'accordo è uno strumento consensuale, la stipulazione di esso è sottoposta alla concorde volontà delle parti, cosicché gli interessi di cui sono portatori i differenti soggetti pubblici devono essere convergenti e non contrapposti» (F. MANGANARO, «Il coordinamento degli interessi pubblici negli accordi di programma», *Giur. it.*, n. 2, 1994, pág. 42).

(26) Cfr. E. F. SCHLITZER, «Accordi amministrativi e responsabilità», en *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale. Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996*, Giuffrè, Milano, 1997, págs. 253-254.

b) *El objeto*

El objeto de los convenios interadministrativos es sustancialmente libre y disponible. A través de ellos se puede disciplinar el desarrollo conjunto de cualquier tipo de actividad que interese a varias Administraciones públicas, siempre que en ella éstas ejerzan potestades, en alguna medida, discrecionales (27).

c) *La forma*

El art. 11.2, al que remite al art. 15.2 de la L. n. 241/1990, establece respecto de la forma de los convenios que «gli accordi [...] debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti» (28).

Este artículo disciplina la forma de los convenios fijando una regla general y una excepción. Así, en primer lugar, la regla general es la obligación de que los convenios se estipulen en forma escrita. Esta exigencia de forma escrita *ad substantiam*, que contrasta con la informalidad que rige en este punto en el Derecho civil, cuya norma es la libertad de forma, se explica por la necesidad que existe en el Derecho administrativo de hacer posibles mecanismos de control sobre la legalidad y oportunidad de toda actuación pública (29). Como es obvio, el cumplimiento de este requisito de la forma escrita se puede verificar tanto a través de la estipulación de un acto público como con un acto privado (30). En segundo lugar, como excepción, el art. 11.2 de la L. n. 241/1990 permite (*rectius*, recuerda) que una norma legal regule los supuestos en los que los convenios se pueden estipular en otra forma.

(27) Es decir, ha de tratarse de intervenciones donde los Entes públicos gocen de una cierta libertad de elección para decidir cómo ha de desarrollarse la planificación y ejecución de las mismas.

(28) Ya que los convenios no estipulados por escrito son nulos, su invalidez puede ser excepcionada, no sólo por los Entes públicos participantes, sino por cualquiera que tenga interés en ello (incluidos los particulares), y además, lógicamente, puede ser apreciada de oficio por el juez (R. DAMONTE, *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2002, pág. 148).

(29) Cfr. I. FRANCO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, op. cit., pág. 113.

(30) Al respecto, Bruno CAVALLO señala: «Nel caso in cui per l'accordo è imposta genericamente la forma scritta, il precetto di legge, integrabile con la disposizione contenuta nell'art. 1350 C.C., è rispettato con l'adozione sia dell'atto pubblico come della scrittura privata, essendo essenziale soltanto che la volontà delle "parti" sia estrinsecata in un documento scritto. La registrazione e la trascrizione dell'accordo, in tutti i casi in cui produce taluno degli effetti su beni immobili e diritti immobiliari previsti dagli artt. 1643 e 2645 C.C., costituiscono adempimenti successivi, che non attengono alla validità dell'atto: infatti, nel caso della registrazione questa è solo necessaria per conferire data certa all'accordo, mentre la trascrizione servirà per rendere opponibile ai terzi la soluzione patrizia in esso contenuta» («Accordi e procedimento amministrativo», op. cit., pág. 80).

B) *La formación de los convenios interadministrativos*

En esta materia, el art. 15 de la L. n. 241/1990 introduce una importante novedad, con respecto a las normas inmediatamente anteriores que regulaban específicos tipos de convenios entre Entes públicos (31).

El citado artículo no prevé ningún procedimiento específico que se haya de seguir para poder concluir los convenios interadministrativos, de modo que será posible que las Administraciones públicas negocien el contenido de dichos convenios de un modo totalmente informal. No será necesario, pues, que, para alcanzar un acuerdo, dichas Administraciones recurran, por ejemplo, como se exigía en algunas Leyes sectoriales anteriores, a una conferencia de servicios. Así, con la eliminación de todo tipo de requisitos procedimentales, los convenios interadministrativos recuperan la flexibilidad y la ductilidad que, sin duda, constituyen sus principales ventajas (32). Aunque, como afirma Ernesto STICCHI DAMIANI, esta libertad procedimental no impide la identificación en la vida de estos pactos de una fase de formación, de una fase de conclusión y de una fase de ejecución, como hace el propio art. 11.5 de la L. n. 241/1990 (33).

Al estudiar el tema de la formación de los convenios entre Entes públicos, la vigente regulación legal ha planteado a la doctrina el problema de determinar los controles a los que se debe someter a tales convenios. El art. 15.2 de la L. n. 241/1990, con su remisión al art. 11.3 del mismo texto legal, extiende a los convenios interadministrativos la sumisión, prevista para los convenios entre la Administración y los particulares, a los mismos controles establecidos para los actos administrativos a los cuales dichos convenios sustituyen. Entre los autores que han estudiado esta cuestión no existe unanimidad acerca de la compatibilidad de dicha previsión con la naturaleza propia de los convenios interadministrativos. Parte de la doctrina sostiene que el sometimiento de los convenios entre Entes públicos a estos controles carece de razón de ser por dos motivos: en primer lugar, porque, no obstante el expreso reenvío del art. 15.2 de la L. n. 241/1990 al art. 11.3 de la misma norma, los convenios interadministrativos no pueden sustituir a un acto administrativo, dado que tienen como objetivo disciplinar el desarrollo en colaboración de actividades de interés común, y no la actuación de esas mismas actividades con instrumentos distintos del acto administrativo (34); en segundo lugar, porque, de acuerdo con el art. 11.1 de la L. n. 241/1990, para que un convenio pueda sustituir a un acto administrativo que pone fin a un procedimiento es necesaria una previsión legal expresa, la cual en este caso no existe. Otro sector doctrinal, cuya posición es más atendible, en la medida en que respeta la voluntad legislativa plasmada en el tenor literal del art. 15.2 de la L. n. 241/1990, estima que, al

(31) Vid. nota 3.

(32) Cfr. E. F. SCHLITZER, «Accordi amministrativi e responsabilità», op. cit., pág. 255.

(33) Cfr. E. STICCHI DAMIANI, «Gli accordi amministrativi», op. cit., pág. 40.

(34) Cfr., p. ej., P. CARNEVALE, «Gli accordi fra varie amministrazioni per la disciplina dello svolgimento di attività di interesse comune», *Nuova rass.*, n. 7, 1991, págs. 662 y 663.

contrario de lo que sucede en los convenios entre la Administración y los particulares, los convenios interadministrativos constituyen una alternativa a los actos administrativos, independientemente de una previsión legislativa expresa, puesto que, según el art. 15 de la L. n. 241/1990, las Administraciones públicas pueden «siempre» concluir convenios entre ellas (35). Es decir, los convenios interadministrativos constituyen, en todo caso, una alternativa respecto a la adopción de una pluralidad de actos administrativos unilaterales y, por consiguiente, han de estar sometidos a los mismos controles a los cuales estarían sujetos tales actos administrativos (36).

C) *La eficacia de los convenios interadministrativos*

Hay que distinguir dos ámbitos en los cuales los convenios interadministrativos pueden desplegar sus efectos: el ámbito interno, entre las partes, y el ámbito externo, frente a terceros.

En el ámbito interno, el efecto inmediato de la suscripción de los convenios interadministrativos consiste en instaurar una reglamentación de la conducta de los Entes públicos suscriptores, que es de observancia obligatoria para éstos (37). Los convenios tienen el sustancial efecto jurídico de obligar a las partes estipulantes a cumplir lo establecido en ellos, es decir, rige en este ámbito el principio *pacta sunt servanda* (38). Las Administraciones participantes asumen recíprocamente el compromiso, en primer lugar, de activar las propias competencias y, en segundo lugar, de ejercerlas de modo coherente con los contenidos dispositivos de los convenios

(35) Cfr. A. PIOGGIA, «Gli accordi di programma», en *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cargo de B. CAVALLO, Giappichelli, Torino, 2000, pág. 167.

(36) Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, op. cit., pág. 104; G. GRECO, «Comentario all'art. 15», op. cit., pág. 354.

(37) En este punto hay que señalar que el convenio no está destinado a sustituir y absorber las atribuciones correspondientes a cada una de las Administraciones estipulantes, las cuales mantienen, formalmente, intactas las competencias que poseían antes de su conclusión; pero el perfeccionamiento del convenio consume inevitablemente una porción de sus posibilidades de decisión concreta (C. E. GALLO, «La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma», en *Studi in onore di V. Ottaviano*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, pág. 466).

(38) La Ley, al consentir a las Administraciones públicas la conclusión de convenios, renuncia a disciplinar completamente el ejercicio de los poderes públicos, reservando dicha disciplina a tales negocios jurídicos. Éstos constituyen la fuente de juridicidad y de obligatoriedad de los compromisos asumidos por los sujetos contrayentes, como consecuencia del principio general del Derecho *pacta sunt servanda*, sancionado expresamente en el texto del art. 1372.1 C.C. («Il contratto ha forza di legge tra le parti. Non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge»). De este modo, los convenios aparecen como fuente de precisos deberes jurídicos, consistentes en verdaderas *obbligazioni*, si tienen contenido patrimonial, o, en otro caso, en simples *obblighi* relativos al ejercicio de funciones públicas. Sobre la distinción entre *obblighi* y *obbligazioni*: P. RESCIGNO, «Obbligazioni», *Enc. dir.*, vol. XXIX, Giuffrè, Milano, 1979, págs. 140 ss.; A. DI MAJO, «Obbligazione», *Enc. giur.*, vol. XXI, Ist. Enciclop. It. Treccani, Roma, 1990, págs. 19 ss.; R. GUASTINO, «Obbligo», *Enc. giur.*, vol. XXI, Ist. Enciclop. It. Treccani, Roma, 1990, págs. 1 ss.

que han suscrito. Se produce así la vinculación de la sucesiva acción pública (39).

En el ámbito externo, como regla general, los convenios interadministrativos no producen efectos directos respecto a terceros (40). Sin embargo, sí que causan, en numerosas ocasiones, efectos reflejos (41). Dado que los convenios, una vez estipulados, ponen vínculos a la acción de las Administraciones que los suscriben y, en la medida en que esto supone una autolimitación de sus poderes discrecionales y su conformación a los principios de actuación común concordados, tales convenios pueden incidir en la esfera jurídica de terceros ajenos a ellos, a través de los actos administrativos emanados por las Administraciones suscriptoras en actuación de los mismos (42).

D) *La ejecución de los convenios interadministrativos*

La ejecución de los convenios interadministrativos consiste en la realización de las actuaciones previstas en dichos convenios, conforme a las exigencias de la buena fe, por los Entes públicos que los han suscrito. Si uno de estos Entes no realiza lo pactado, se produce el incumplimiento del convenio. Se trata de un supuesto patológico frente al cual las demás Administraciones partes pueden reaccionar de diversas formas, en función del tipo de incumplimiento de que se trate.

En primer lugar, si el incumplimiento consiste en la adopción por parte de una Administración interviniente en el convenio de actos disconformes con lo pactado en el mismo, será posible que las otras Administraciones firmantes pidan la anulación de dichos actos (43).

En segundo lugar, si el incumplimiento consiste en una inactividad, es decir, en la no realización, por una de las Administraciones partes en el convenio, de las obligaciones que para ella se derivaban del mismo, las otras Administraciones que lo han suscrito, por un lado, y siempre que una normativa específica lo permita, pueden ejecutar tales obligaciones en vía

(39) Esta vinculación conlleva la ilegitimidad de los actos y omisiones realizados en contradicción con la reglamentación establecida en los convenios interadministrativos. Vid. 3.D y 3.F.

(40) Expresamente, el art. 1372.2 C.C. dispone: «Il contratto non produce effetto rispetto ai terzi che nei casi previsti dalla legge».

(41) Sobre los efectos reflejos de los contratos en el Derecho italiano, vid. G. ALPA et al., *Effetti del contratto nei confronti dei terzi*, Giuffrè, Milano, 2000; L. VACCA et al., *Gli effetti del contratto nei confronti dei terzi nella prospettiva storico-comparatistica*, Giappichelli, Torino, 2001.

(42) Hasta aquí se ha hablado de los que podrían definirse como efectos intrínsecos de los convenios, es decir, aquellos que derivan de su propia naturaleza. Pero también hay que destacar que es posible que existan, en determinados tipos de convenios, efectos extrínsecos, efectos que una Ley anuda automáticamente a la conclusión de un convenio entre varias Administraciones públicas. Así, por ejemplo, el art. 34 TUEL establece que la aprobación de un acuerdo de programa comporta la declaración de utilidad pública, indeferibilidad y urgencia de las obras públicas que reúnan determinados requisitos.

(43) Vid. 3.F.

subrogatoria (44) y, por otro lado, con carácter general, pueden recurrir ante la jurisdicción administrativa, con el fin de obtener un pronunciamiento destinado a lograr la ejecución de dichas obligaciones (45). Cabe preguntarse si, además de las soluciones que se acaban de exponer, es posible que una Administración reaccione frente a la inactividad de la contraparte, con la suspensión de la ejecución de las propias obligaciones (46). Esta medida, como señala Giuseppe SANVITI, puede ser aplicable en los convenios interadministrativos, siempre que éstos sean de tipo sinalagmático, es decir, siempre que se trate de convenios donde existe una reciprocidad de obligaciones asumidas (47). Sin embargo, hay que señalar que la mayor parte de los convenios interadministrativos no presentan esta estructura sinalagmática, de reciprocidad de obligaciones, sino una estructura cooperativa, de unión de actuaciones para el logro de un fin común. En estos supuestos, oponer al incumplimiento ajeno el propio, no sólo no es beneficioso, sino que incrementa los efectos perjudiciales del incumplimiento de la otra parte, en orden a la consecución de dicho fin común. Así, con carácter general, y salvo raras excepciones, es de excluir la aplicación en los convenios interadministrativos del principio *inadimplenti non est adimplendum* (48).

En cualquiera de los casos anteriores, es decir, tanto si el incumplimiento consiste en la adopción por parte de una Administración de actos que contravienen lo estipulado como si el incumplimiento consiste en la no realización de lo acordado, es posible: en primer lugar, exigir responsabilidad a la Administración incumplidora por su actividad contraria a lo pactado o por su inactividad; en segundo lugar, es también posible la aplicación de penalidades que castiguen el incumplimiento, siempre que las mismas estén previstas en el convenio que se ha violado (49).

(44) Por ejemplo, el Legislador a través del art. 34 del TUEL ha dejado al arbitrio de las partes en cada acuerdo de programa la posibilidad de establecer mecanismos (*interventi surrogatori*) para garantizar la ejecución en caso de incumplimiento. Un sector de la doctrina no excluye la posibilidad de que pueda ser el propio convenio interadministrativo el que establezca dichos instrumentos para el caso de que uno de los contrayentes no realice la actividad que debe cumplir; vid. C. PRONTI, «Commento all'art. 24», en *L'autonomia locale*, a cargo de Luigi PAPIANO, Pragma, Bologna, 1991, pág. 270; P. M. VIPIANA, «Commento all'articolo 24», en *Commento alla legge sulle autonomie locali*, tomo I, a cargo de Claudio MIGNONE, UTET, Torino, 1993, pág. 223; A. NASUTI, *Il governo locale*, Firenze, Nocchioli, 2000, pág. 731.

(45) Vid. A. DE ROBERTO, «La tutela giurisdizionale nei procedimenti e negli accordi», en *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale. Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Tremezzo, 19-21 settembre 1996, Giuffrè, Milano, 1997, pág. 327. Vid. tb. 3.F.

(46) Vid. art. 1461 C.C.; además, sobre este mecanismo, vid. B. GRASSO, *Saggi sull'eccezione d'inadempimento e la risoluzione del contratto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993.

(47) Por ejemplo, un convenio entre dos Ayuntamientos por el que uno de ellos gestiona un servicio erogado en el territorio o a favor de la población municipal del otro, a cambio de una determinada contraprestación. En este supuesto, el convenio, cuando disciplina el concurso de dichos Entes a las cargas de producción de los servicios, podrá prever la suspensión de las prestaciones propias en caso de incumplimiento de la contraparte.

(48) Cfr. G. SANVITI, *Convezioni e intese nel diritto pubblico*, op. cit., págs. 31-32.

(49) Cfr. G. SANVITI, *Convezioni e intese nel diritto pubblico*, op. cit., pág. 34; P. M. VIPIANA, «Commento all'articolo 24», op. cit., pág. 223.

Por último, algunos autores se han planteado si, además de acudir a estos remedios, en virtud del reenvío que el art. 15.2 de la L. n. 241/1990 realiza a través del art. 11.2 del mismo texto normativo a los principios del C.C. en materia de obligaciones y contratos, es posible recurrir a la resolución por incumplimiento, como sucede en el ámbito del Derecho civil (50). Dado que la resolución por incumplimiento es una medida que implica la renuncia a la realización de los intereses cuya satisfacción se conseguiría con la ejecución, este instrumento no les parece acorde con los fines que se persiguen con la suscripción de los convenios interadministrativos. En la medida en que la resolución por incumplimiento conlleva el retorno a la inicial separación de competencias, que los convenios tratan de superar en aras de una mejor satisfacción de los intereses públicos, resolver significa optar por la solución menos eficiente para la satisfacción de dichos intereses, y ello no les parece admisible. Así pues, postulan estos autores que, en el ámbito de los convenios interadministrativos, debe estar en vigor una regla que obligue a la adopción de iniciativas reparativas en forma específica (51).

E) *La modificación y la extinción de los convenios interadministrativos*

Durante la vida de un convenio puede sobrevenir una alteración de las circunstancias, en el marco de las cuales éste se gestó y se suscribió, de la que se derive una variación de las razones de interés público que impulsaron la celebración del mismo. En caso de que se produzca tal variación surgirá la necesidad de llevar a cabo un cambio en la regulación convencional, para adaptarla a la nueva situación creada, con el objetivo de que el convenio pueda seguir sirviendo eficazmente a los fines en atención a los cuales fue estipulado. Es indispensable, pues, en ese momento, un retorno de las Administraciones intervinientes a la mesa de negociación, para la eventual modificación consensual de alguno de los elementos estructurales del convenio, que permita restaurar su eficacia en la satisfacción de todos los intereses públicos en juego (52).

En el momento de llevar a cabo esa modificación del convenio, es ineludible equilibrar la exigencia de respeto al vínculo que liga a las partes y la necesidad de adaptación según cuanto requiere la nueva disposición de los intereses públicos. Para ello, las partes deben realizar una ponderación, que, adecuadamente, tenga en cuenta uno y otro aspecto, de la cual salga una nueva disciplina convencional. En algún caso extremo, esta adaptación podrá no ser factible, por ser irreconciliables ambos aspectos, en cuyo caso deberá procederse a la terminación del convenio. Esto significa que,

(50) Cfr. arts. 1453-1462 C.C.; además, vid., p. ej., G. PISCIOTTA, *La risoluzione per inadempimento*, Milano, Giuffrè, 2000.

(51) Cfr. A. DE ROBERTO, «La tutela giurisdizionale nei procedimenti e negli accordi», op. cit., pág. 326. Vid tb. en este sentido R. CAPOBIANCO, «La revisione dei consorzi pubblici locali: criteri di scelta delle forme di gestione dei servizi», *Nuova rass.*, n. 17, 1992, pág. 1871.

(52) Cfr. G. D. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale*, op. cit., pág. 322.

una vez reconsiderados unitariamente los intereses públicos presentes, se llega a la extinción del convenio por mutuo acuerdo de las partes, ante la imposibilidad de poder lograr, a través del mismo, la satisfacción, en el mejor modo posible, de dichos intereses. Dado que el convenio ha sido creado por la decisión de la voluntad de las partes, éste, obviamente, se puede extinguir por la misma causa. Ahora bien, puesto que la celebración del convenio se ha fundamentado en razones de interés público, la extinción por este motivo deberá estar justificada igualmente en causas de tal índole. Por lo tanto, la terminación por mutuo acuerdo constituye el primero de los modos anormales de extinción de los convenios interadministrativos que se van a estudiar en el presente epígrafe.

No obstante, puede suceder que no exista acuerdo entre las partes respecto a la conveniencia de terminar el convenio. Es posible que una Administración estime que no existe modo alguno de adaptarlo y que, en consecuencia, ya no sirve a los intereses públicos en juego; mientras que alguna de sus contrapartes juzgue que sí cabe una adaptación razonable y que el convenio modificado resultante sí satisfaría tales intereses. En este caso, en principio, al fallar la negociación, se podrá recurrir a alguno de los medios de solución de controversias previstos por el Ordenamiento jurídico (53).

Ante esta posible situación, la doctrina italiana se ha planteado si acaso una de las Administraciones, para satisfacer en el mejor modo posible los intereses públicos cuya protección tiene encomendada, podría desistir del convenio (*redecere dall'accordo*). En esta materia, el art. 15.2 de la L. n. 241/1990 no hace un reenvío al art. 11.4 de la misma Ley, en el que, para los convenios entre Administraciones y los particulares, se establece: «Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'Amministrazione recede unilateralmente dall'accordo [...]». Los autores italianos han interpretado esta falta de reenvío del art. 15.2 al art. 11.4 de dos formas diversas. Un sector de la doctrina entiende que esta ausencia de remisión sanciona una prohibición general de desistir. En este sentido, por ejemplo, se ha pronunciado Ernesto STICCHI DAMIANI, quien opina que, en los convenios entre Administraciones públicas, se excluye el derecho de las Administraciones de desistir unilateralmente del convenio, porque todos los intereses en juego son intereses públicos, intereses que son homogéneos, a diferencia de lo que sucede en los convenios entre las Administraciones y los particulares, en los que están en juego intereses públicos y privados, que son intereses heterogéneos, en el sentido de que los intereses públicos prevalecen sobre los intereses de los particulares (54). Por esta interpretación también ha optado Francesco MANGANARO (55), quien afirma que la exclusión del derecho de desistimiento es acorde con la naturaleza de los convenios entre sujetos públicos; ya que, en la medida que dichos convenios se estipulan para la

(53) Vid. 3.F.

(54) Cfr. E. STICCHI DAMIANI, «Gli accordi amministrativi», op. cit., pág. 42.

(55) Cfr. F. MANGANARO, «Rilievi sugli accordi tra pubbliche amministrazioni», op. cit., págs. 364-365.

realización conjunta de un interés común, no se podría explicar cómo una de las partes, *melius re perpensa*, pudiese desistir unilateralmente de los compromisos asumidos, impidiendo a la otra parte alcanzar el objetivo común prefigurado (56). Sin embargo, esta interpretación no parece convincente pues, como señala Eugenio BRUTI LIBERATI, descuida la exigencia de garantizar la constante funcionalidad al interés público de las actuaciones administrativas (57). Por esta razón, otro sector de la doctrina, en el que hay que destacar a Guido GRECO, Alexandra PIOGGIA y Eugenio BRUTI LIBERATI, considera esta ausencia de reenvío como una manifestación de la voluntad legislativa de excluir, en las hipótesis de desistimiento por sobrevenidas razones de interés público, no la posibilidad misma de desistir, sino el pago de indemnizaciones por el ejercicio del desistimiento (58). Este grupo de autores entiende que, de acuerdo con la L. n. 241/1990, las Administraciones públicas tienen derecho a desistir de los convenios que hayan suscrito con otros Entes públicos sin que el ejercicio de este derecho conlleve el pago de una indemnización a dichos Entes. No obstante, si bien estos investigadores defienden que ésta es la interpretación correcta de la falta de reenvío del art. 15.2 de la L. n. 241/1990 al art. 11.4 de la misma Ley, al mismo tiempo consideran que tal opción legislativa es incongruente con el fundamental principio de equidad. Así, en su opinión, la Ley no sólo debe reconocer un derecho a desistir por sobrevenidas razones de interés público en favor de cualquiera de las Administraciones que han firmado un convenio interadministrativo, sino que también, y como contrapeso, debe establecer a cargo de la Administración que ejercite dicho derecho de desistimiento el deber de indemnizar los perjuicios que tal ejercicio cause a las demás Administraciones públicas implicadas en la re-

(56) En resumen, para este sector de la doctrina, no es posible hallar, en un convenio entre Administraciones, un interés que sea ontológicamente superior a los otros deducidos en tal convenio, y que, por tanto, actúe como legitimador de una atenuación del principio *pacta sunt servanda*. Estos autores defienden que, en el caso de nuevas y diversas valoraciones del interés público que empujó a una determinada Administración a la estipulación de pacto con otros Entes públicos, la norma exige, en todo caso, un retorno a la mesa de negociación para discutir de nuevo las cláusulas del convenio y, eventualmente, acordar la resolución consensual del mismo, cuando haya venido a menos el interés en disciplinar el desarrollo en colaboración de las actividades de utilidad común. Vid. R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Cedam, Padova, 1993, págs. 174-175; G. D. COMPARTI, «Il coordinamento infrastrutturale», op. cit., pág. 320; F. MAZZONETTO, «Accordi di programma», en *L'ordinamento degli enti locali*, a cargo de Mario BERTOLISSI, Il Mulino, Bologna, 2002, pág. 2014; R. DAMONTE, *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, op. cit., pág. 160.

(57) En concreto, este autor afirma: «Così come può essere necessario nel pubblico interesse risolvere anticipatamente un contratto di concessione che prevede l'affidamento ad un'impresa privata di un pubblico servizio, allo stesso modo l'Amministrazione che ha concluso con altri organismi pubblici un accordo finalizzato alla messa in comune della gestione di un determinato servizio può riscontrare successivamente che tale soluzione contrasta con specifiche e gravi esigenze pubblicistiche. E sarebbe a ben vedere paradossale che solo nel primo caso e non anche nel secondo la risoluzione anticipata dell'accordo fosse possibile» [E. BRUTI LIBERATI, «Accordi pubblici», en *Enciclopedia del Diritto (Aggiornamento V)*, Giuffrè, Milano, 2001, pág. 31].

(58) Vid. A. PIOGGIA, «Gli accordi di programma», op. cit., pág. 174; E. BRUTI LIBERATI, «Accordi pubblici», op. cit., págs. 31 y 33.

lación convencional (59). De acuerdo con lo que se acaba de explicar, parece más acertada la solución establecida por la L. r. Lazio n. 57/1993, la cual en el apartado 3 de su art. 18, referido a los convenios con otras Administraciones, remite al apartado 5 de su art. 14, sobre los convenios con los interesados, que dispone: «Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'Amministrazione regionale ha facoltà di recedere unilateralmente dagli accordi, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno della controparte interessata» (60).

En todo caso, cualquiera que sea la interpretación que se haga de la legislación vigente, dado que, en esta materia, son de aplicación los principios civiles, siempre cabría, con base en lo dispuesto en el art. 1373 C.C.,

(59) En este sentido, Guido GRECO señala: «[...] Anche in questo caso, infatti, il problema di fondo è dato dal rapporto tra l'accordo e l'esercizio del potere che ne è l'oggetto; e anche in questo caso il grado di vincolatività del primo non si può spingere sino ad escludere del tutto la revoca o il recesso; ovvero (soprattutto per ragioni di sopravvenienza) un diverso esercizio del potere discrezionale (talvolta ritenuto "inesauribile" e "irrinunciabile")».

»Se tale possibilità permane, anche dopo la conclusione dell'accordo, pare incongruo (e in definitiva riduttivo dell'istituto) non prevedere che a fronte di essa sussista un obbligo di indennizzo. Ma tale lacuna, sussistente a livello legislativo, ben potrà essere colmata in sede di stipulazione del singolo accordo: in mancanza di che, la relativa vincolabilità, lungi dall'accrescersi, tenderà a scomparire» («Commento all'art. 15», op. cit., pág. 356).

(60) En esta línea, la S. TAR Marche de 28 de mayo de 2003, n. 1015/2003, reconoce, sin matizaciones, la posibilidad de las Administraciones públicas de desistir de los convenios que han suscrito.

Así, una Administración que tiene encomendada la tutela de un determinado tipo de intereses públicos debe estudiar, teniendo en cuenta las circunstancias existentes en ese momento, cuál es la forma óptima de satisfacer dichos intereses. De tal estudio puede resultar que la mejor vía para lograr ese objetivo sea la suscripción de un convenio con otra u otras Administraciones públicas. Si sobreviene una alteración de las circunstancias prístinas, y tal mudanza determina una diferente valoración de cuál es la forma óptima de satisfacer dichos intereses, y, en consecuencia, resulta que tal convenio ya no es el instrumento más adecuado para ello, no existiendo además ninguna posibilidad de adaptarlo, no tiene sentido defender que esta Administración deba respetar antes el convenio que el cumplimiento de sus propios fines. Es decir, no cabe atribuir al vínculo convencional una eficacia superior al vínculo legal que une a la Administración con los intereses cuya tutela le ha sido confiada. Vincenzo BALDINI afirma en este sentido: «Nondimeno, il vincolo che all'attività dei singoli enti contraenti discende dalla sua conclusione appare in ogni caso condizionato -com'è regola per i soggetti pubblici- alla *clausola rebus sic stantibus*, non sembra preclusa la possibilità di una rivalutazione dell'interesse pubblico in presenza di circostanze sopravvenute di fatto e di diritto che finiscano per legittimarla. Pertanto, il carattere obbligatorio di tale vincolo risulta affievolito in vigenza di un principio inderogabile che sanziona la rispondenza dell'attività amministrativa a finalità di interesse pubblico, le quali giungono ad orientarne le modalità di esercizio» («L'accordo di programma nella legislazione regionale», *Regioni*, n. 6, 1992, págs. 1631-1632). He aquí, pues, la clave que permite explicar por qué es posible, por una parte, postular la admisión del desistimiento por motivos sobrevenidos de interés público y, por otra parte, rechazar la posibilidad de la resolución por incumplimiento. En la resolución, la no ejecución del convenio no responde a la existencia de un interés público, sino a la mera decisión arbitraria de la Administración que incumple el convenio. Por ello es inadmisibile, ya que la mejor forma de tutelar todos los intereses públicos presentes es exigir la ejecución del convenio, no postular su resolución; mientras que, por el contrario, la decisión de desistir del convenio responde a una ponderación de los intereses públicos implicados, realizada por una de las Administraciones partes, como consecuencia de un cambio sobrevenido en dichos intereses en juego.

que las partes fijasen en los convenios interadministrativos un derecho de desistimiento con la configuración que se acaba de describir (61). Por lo tanto, el desistimiento del convenio por motivos sobrevenidos de interés público constituye otra de las formas anormales de finalización de los convenios interadministrativos.

Para finalizar con el desarrollo de este epígrafe dedicado a los modos de terminación de los convenios interadministrativos, por un lado, hay que señalar que, junto a la resolución por mutuo acuerdo y al desistimiento, existe otro modo anormal de conclusión de los convenios interadministrativos: la declaración de invalidez de los mismos; y, por otro lado, conviene recordar que, frente a estas formas anómalas de extinción de los convenios interadministrativos, los modos normales de finalización de los convenios entre Entes públicos son dos: en primer lugar, la realización de los compromisos contraídos; así, una vez que se ha ejecutado el objeto del convenio, éste se tiene por concluido; y, en segundo lugar, el cumplimiento del plazo de vigencia de los convenios interadministrativos, ya que es frecuente que muchos convenios que establecen determinados mecanismos de cooperación fijen un concreto plazo de vigencia, finalizado el cual se extinguen, sin perjuicio de que puedan ser prorrogados por acuerdo de las partes.

F) *La solución de las controversias surgidas en la elaboración y en la ejecución de los convenios interadministrativos*

El art. 15.2 de la L. n. 241/1990, con su remisión al apartado 5 del art. 11 del mismo texto legal, atribuye las controversias en materia de formación, conclusión y ejecución de convenios entre Entes públicos a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo (62).

(61) Cfr. F. MANGANARO, «Rilievi sugli accordi tra pubbliche amministrazioni», op. cit., pág. 366; R. DAMONTE, *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, op. cit., pág. 160.

(62) La jurisdicción exclusiva constituye una alteración del criterio general de reparto de la competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa vigente en el Ordenamiento jurídico italiano, fundado en la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. La jurisdicción exclusiva se caracteriza por el hecho de que las controversias se atribuyen al juez administrativo *ratione materiae*, y no en relación con la naturaleza de la situación jurídica subjetiva hecha valer por el recurrente. Es decir, es indiferente que se pretenda hacer valer un interés legítimo o un derecho subjetivo, ya que siempre que se trate de una materia reservada a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo conocerá éste del asunto y no el juez ordinario. Esto no significa que frente al juez administrativo pierda relevancia la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos; si bien es cierto que no afecta a la determinación de la jurisdicción competente, sí incide sobre el proceso que se desarrolla frente a él. La jurisdicción exclusiva es, de hecho, una jurisdicción, en cierto sentido, compuesta, en la cual coexisten, separadas, acciones diversas que deben ser individuadas en razón de la naturaleza de la situación jurídica subjetiva controvertida; si se trata de un interés legítimo, sólo cabe ejercitar acciones de anulación; si se trata de un derecho subjetivo se puede, además, ejercitar acciones declarativas y de condena. Sobre este tema, vid. V. DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e processo amministrativo*, Cedam, Padova, 1988; N. A. CALVANI, *La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Cacucci, Bari, 1992; F. CARINGELLA, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dopo la Legge 21 luglio 2000*, n. 205, Giuffrè, Milano, 2000.

Ante el juez administrativo, las partes, en cuanto titulares de derechos subjetivos, podrán proponer aquellas cuestiones que corresponden al arco de las posibles decisiones de dicho juez, es decir, podrán presentar pretensiones de declaración, de anulación y de condena (63).

La doctrina italiana se ha planteado si esta regla de la jurisdicción exclusiva del juez administrativo en materia de controversias derivadas de los convenios interadministrativos se aplica sólo a las partes en dichos convenios o, por el contrario, vale también en relación a las controversias propuestas por terceros cuya esfera jurídica se vea afectada por tales acuerdos. Ernesto STICCHI DAMIANI considera que el tenor literal del art. 11.5 de la L. n. 241/1990 indica que la regla de la jurisdicción exclusiva del juez administrativo se limita a las partes en los convenios. Según este autor, las controversias en materia de formación, conclusión y ejecución de los convenios no pueden tener como actores a sujetos que no sean, al mismo tiempo, partes en ellos (64). Por el contrario, Giuseppe PERICU, con mejor criterio, entiende que la detallada referencia a los diversos momentos de la formación y conclusión de los convenios que realiza el art. 11.5 de la L. n. 241/1990 constituye un claro reflejo de la voluntad del Legislador de que la reserva de jurisdicción no opere sólo para las partes en estos acuerdos, sino que tenga por objeto toda controversia sobre tales pactos (65).

No obstante lo dicho hasta aquí, hay que señalar que la doctrina italiana siempre se ha mostrado bastante escéptica respecto a la posibilidad de que los litigios entre Administraciones públicas derivados de convenios interadministrativos puedan encontrar una solución adecuada en sede jurisdiccional. El motivo de este escepticismo radica en que el recurso a los convenios interadministrativos tiene su razón de ser en la celeridad que dan a la acción pública, y esta exigencia de presteza se concuerda mal con

(63) Entre las acciones declarativas se encuentra la acción de declaración de la obligación de adoptar un acto administrativo que haya sido acordado; la cual producirá, en sede de *ottemperanza*, la formación del acto administrativo mismo. Entre las acciones de anulación hay que destacar tanto aquella referida a la anulación por falta de motivación adecuada del acto de desistimiento de una de las Administraciones partes como la de anulación por ilegitimidad, consistente en exceso de poder, del acto administrativo adoptado en contradicción con el convenio. Esta última acción, normalmente, irá unida a otra declarativa de la obligación de resolver de conformidad con el mismo. Entre las acciones de condena puede citarse la demanda de resarcimiento de cualquier daño que se derive del incumplimiento de una de las partes. Cfr. E. STICCHI DAMIANI, «Gli accordi amministrativi», op. cit., págs. 134-135.

(64) A su juicio, los terceros, quienes son tan sólo portadores de intereses legítimos, podrán acudir al juez administrativo en el ámbito de la jurisdicción ordinaria de anulación. Cfr. E. STICCHI DAMIANI, «Gli accordi amministrativi», op. cit., pág. 134. Vid. tb. A. BORELLA, «La tutela dei terzi negli atti convenzionali», *Riv. amm.*, n. 149, fasc. 1, 1998, pág. 36; A. DE ROBERTO, «La tutela giurisdizionale nei procedimenti e negli accordi», op. cit., págs. 324-325.

(65) Cfr. G. PERICU, «L'attività consensuale della amministrazione pubblica», op. cit., pág. 1709. En este sentido, el TAR Liguria, en su S. de 29 de enero de 2001, n. 52/2001, ha sostenido: «Del resto, è la stessa legge (cfr. l'art. 11, u. c., L. 241/1990) che ha attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi stipulati, non solo tra Amministrazioni pubbliche, ma anche tra queste e i soggetti privati che intervengono nel relativo procedimento amministrativo».

los tiempos requeridos por el contencioso (66). Por ello, ciertos autores han postulado la posibilidad de establecer en esta materia el recurso a sistemas alternativos a la jurisdicción, como el arbitraje (67). Con anterioridad al año 2000, en el Ordenamiento jurídico italiano, en general, las controversias atribuidas a la jurisdicción administrativa no podían ser confiadas a árbitros, si bien es cierto que el Legislador estableció importantes excepciones como, por ejemplo, en materia de convenios entre Administraciones públicas, la contenida en el art. 27 de la L. n. 142/1990 (actual art. 34 del Decreto Legislativo n. 267/2000, de 28 de agosto, TUEL). Sin embargo, tras la L. n. 205/2000, de 21 de julio, con carácter general, es posible que las controversias relativas a derechos subjetivos, atribuidas a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo, puedan ser resueltas a través de arbitraje (68). Así pues, de acuerdo con las citadas normas, a la búsqueda de una solución ágil, se pueden someter a arbitraje las controversias que surjan en la elaboración, ejecución o terminación de los convenios interadministrativos.

4. REFLEXIÓN FINAL

Antes de poner el punto final a esta breve, y por tanto necesariamente incompleta, crónica hay que retomar la cuestión de la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos en el Derecho italiano que se dejó abierta algunas páginas atrás. Pues bien, a este respecto se puede concluir, tras el estudio de la regulación positiva, que los convenios administrativos en el Derecho italiano constituyen una categoría jurídica autónoma. Esta conclusión se basa en el hecho de que la normativa antes citada dota a los convenios administrativos de los tres elementos que permiten afirmar la independencia de una categoría: juridicidad, autonomía y unidad. Respecto a la juridicidad, hay que subrayar que la L. n. 241/1990 no deja lugar a dudas sobre el carácter jurídicamente vinculante de los tipos de convenios que regula, no existe la posibilidad de considerarlos como meros convenios políticos carentes de real consistencia jurídica. Por lo que atañe a la autonomía de esta categoría, en particular respecto del contrato, ésta se

(66) Vid. A. DE ROBERTO, «Accordi tra pubbliche istituzioni», op. cit., pág. 33.

(67) Vid. sobre esta posibilidad: G. CAIA, *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo. I presupposti e le tendenze*, Giuffrè, Milano, 1989, págs. 120-121.

(68) El art. 6 de la citada L. n. 205/2001 permite la sumisión de las controversias a un *arbitrato rituale di diritto*; esto supone, en primer lugar, que están excluidos los *arbitrati irrituali*; la *Corte di Cassazione* deslinda del siguiente modo lo que es un *arbitrato rituale* de lo que es un *arbitrato irrituale*: «Il carattere rituale ovvero irrituale dell'arbitrato [...] va desunto con riguardo a la volontà delle parti ricostruita secondo le ordinarie regole di ermeneutica contrattuale, ricorrendo la fattispecie dell'arbitrato rituale quando sia stata demandata agli arbitri una funzione sostitutiva di quella del giudice, integrandosi, per converso, l'ipotesi dell'arbitrato libero quando il collegio arbitrale sia stato investito della soluzione di determinate controversie in via negoziale, mediante un negozio di accertamento ovvero strumenti conciliativi o transattivi» (S. Cass. civ., sez. I, de 23 de junio de 1998, n. 6248). Vid. R. DAMONTE, *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, op. cit., pág. 400.

deriva del hecho de que la normativa antecitada considera que la disciplina de éste se aplica sólo en cuanto compatible, y salvo que no sea expresamente derogada por los propios convenios. Como explican Giuseppe SANVITI y Ernesto STICCHI DAMIANI, los convenios administrativos, junto con los contratos, deben considerarse como subespecies jurídicas de una supracategoría lógica, cual sería el acuerdo (convenio o pacto). En el interior de esta supracategoría tendrían cabida figuras como el contrato privado, el tratado internacional, el concordato o el convenio colectivo (69). Por último, la unidad de la categoría viene determinada por la existencia de la propia regulación mínima común contenida en los arts. 11 y 15 de la L. n. 241/1990, que permite la *reductio ad unum* de los diversos tipos de convenios que se puedan suscribir.

Así pues, los convenios administrativos constituyen una categoría jurídica autónoma, si bien dentro de ella se pueden distinguir dos grandes subespecies: los convenios entre Administraciones y particulares, y los convenios interadministrativos. Esta división se basa en que a los convenios entre Administraciones públicas no le son aplicables sin más todas las normas establecidas para los convenios entre la Administración y los particulares, pues, como señala el art. 15.2, tales disposiciones se observan respecto de los convenios interadministrativos «*in quanto applicabili*» (70).

(69) Cfr. G. SANVITI, *Convezioni e intese nel diritto pubblico*, op. cit., pág. 8; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, op. cit., pág. 113.

(70) En este sentido, por ejemplo, Giuseppe MANFREDI ha escrito: «[...] postulare che gli accordi tra Amministrazioni, e quelli tra Amministrazione e privato, abbiano una diversa natura, in verità pare scarsamente coerente con il dettato della legge 241, ove prevede che ad entrambe le figure sia applicabile la stessa disciplina (pur ponendo in proposito una nuova clausola de compatibilità, [...] relativa all'applicazione della disciplina civilistica dagli accordi tra Amministrazione e privati): questa norma infatti pare presupporre piuttosto che esse costituiscano due (pur parzialmente diverse) espressioni di un fenomeno unitario [...]» (*Accordi e azione amministrativa*, op. cit., pág. 120).