

ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

UN NUEVO DERECHO PARA LA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA DE LOS BIENES COMUNES. LA EXPERIENCIA ITALIANA

GREGORIO ARENA¹
Universidad de Trento
gregorio.arena@unitn.it

Cómo citar/Citation

Arena, G. (2017).
Un nuevo derecho para la administración compartida
de los bienes comunes. La experiencia italiana.
Revista de Administración Pública, 203, 423-441.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.14>

Resumen

La administración compartida es un nuevo modelo de administración que se basa en la colaboración entre ciudadanos e instituciones para el cuidado de los bienes comunes. En Italia, este modelo (que acompaña y no sustituye al modelo tradicional basado en el ejercicio del poder administrativo) está legitimado por el principio constitucional de subsidiariedad horizontal (art. 118, último subpárrafo) y, concretamente, se realiza a través de un modelo de reglamento municipal que ha sido adoptado por muchos ayuntamientos italianos en los últimos tres años. En este artículo se analizarán las herramientas más innovadoras, como los «Pactos de Colaboración» para el cuidado de los bienes comunes. Además se evidenciarán los aspectos positivos producidos por la administración compartida en aspectos como el refuerzo de vínculos comunitarios, el sentido de pertenencia y la producción de capital social y confianza.

¹ Catedrático de Derecho Administrativo y presidente de Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà).

Palabras clave

Subsidiariedad; administración compartida; colaboración; bienes comunes.

Abstract

“Shared administration” is a new model for public administration focused on cooperation between citizens and local institutions. Its main aim is the care of the commons. In Italy this model (which supports and does not replace the traditional one based on the exercise of administrative power) finds its legitimacy in the constitutional principle of horizontal subsidiarity (art. 118, last paragraph) and is implemented through a standard municipal regulation which has been adopted by many local authorities in the last three years. In the essay the most innovative measures of such regulation will be analyzed, such as the so-called “Collaborative Pacts” for the care of the commons. Furthermore, the positive impacts generated by Shared administration will also be highlighted, such as the strengthening of community bonds and the sense of belonging, as well as the enhancement of social capital and trust.

Keywords

Subsidiarity; shared administration; cooperation; commons.

SUMARIO

I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUBSIDIARIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA. II. EL REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA. III. LOS PUNTOS CARDINALES DEL REGLAMENTO. IV. CIUDADANOS ACTIVOS EN PRO DEL INTERÉS GENERAL. V. LOS PACTOS DE COLABORACIÓN. VI. CÓMO IDENTIFICAR LOS BIENES COMUNES. VII. DE BIENES PÚBLICOS A BIENES COMUNES. VIII. DEL INTERÉS PÚBLICO AL INTERÉS GENERAL. IX. DEFENDER LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR. X. LOS CIUDADANOS ACTIVOS DAN CONFIANZA.

I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUBSIDIARIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA

La Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001, n. 3, introdujo en la Constitución italiana el principio de subsidiariedad horizontal según la fórmula siguiente: «Estado, Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Municipios favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, solos o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general basadas en el principio de subsidiariedad» (art. 118, último párrafo).

La subsidiariedad horizontal es un principio extremadamente rico de posibilidades tanto en el plano teórico como en el práctico, pero esta riqueza corre el peligro de desperdiciarse si no fuera por los instrumentos técnico-jurídicos capaces de «traducir» las posibilidades del principio en efectos prácticos del funcionamiento cotidiano de las administraciones italianas, en particular, de las locales.

Sin embargo, disponemos de los instrumentos. El primero es un modelo organizativo coherente con el principio de subsidiariedad y capaz de valorar todas las posibilidades. El segundo es un reglamento de tipo municipal que decenas de municipios italianos han adoptado o están adoptando.

El modelo organizativo apropiado para valorar la subsidiariedad fue teorizado por primera vez en un ensayo de 1997 titulado *Introduzione all'amministrazione condivisa* (Introducción a la administración compartida)².

² <http://www.labsus.org/2015/02/amministrazione-condivisa-18-anni-dopo-utopia-realizzata/>

En aquel ensayo, basado en las observaciones de los cambios que tenían lugar en nuestro sistema administrativo de la década de los noventa del pasado siglo, se planteaba la hipótesis de que gradualmente estuviera emergiendo ante nuestros ojos un nuevo modelo de administración «basado en la colaboración entre administración y ciudadanos que podría permitir una solución a los problemas de interés general mejor que la de los modelos operativos actuales, basados en la separación más o menos neta entre administración y administrados».

La administración compartida se basaba:

[...] en primer lugar, en la hipótesis de que en la fase actual de desarrollo de la sociedad italiana existen los presupuestos para planificar la relación entre administración y ciudadanos de manera que estos últimos abandonen el papel pasivo de administrados para convertirse en coadministradores, unos individuos activos que, integrando los recursos de los que son portadores con aquellos de los que está dotada la administración, asuman una parte de responsabilidad en la resolución de problemas de interés general.

A continuación, el ensayo se centraba en el núcleo del funcionamiento del nuevo modelo de administración y afirmaba que:

[...] se puede plantear de una forma nueva la relación entre administración y ciudadanos [...], lo que materializaría una sintonía aún mayor entre la administración y algunas características positivas de la sociedad italiana. Entre éstas, se encuentra sin duda la de ser una sociedad llena de recursos, viva, activa, emprendedora, capaz de afrontar cualquier tipo de obstáculo, incluidos los creados por una burocracia que a menudo parece hacer todo lo posible no para sostener sino para obstaculizar el desarrollo de estas capacidades.

Mostrar este aspecto de nuestra sociedad, estar en sintonía con ella:

[...] significa que la administración debe saber convertirse en uno de los «lugares» en los que la variedad, las capacidades, en una palabra, los recursos de la sociedad italiana pueden darse a conocer y, de esta forma, contribuir a solucionar los problemas de interés general. Hasta ahora estos recursos se han ignorado: las personas destinatarias de intervenciones públicas se consideraban normalmente individuos pasivos respecto a la acción administrativa [...] y seguramente no eran personas portadoras de recursos propios bajo forma de capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etcétera, y tampoco se pensó en que gracias a estos recursos aquellas pueden llegar a ser aliados de la administración para solucionar problemas ya sean individuales o colectivos.

II. EL REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA

En el ensayo de 1997 se decía que la administración compartida se basaba en la posibilidad de que los «ciudadanos, individuales, asociados y entes económicos puedan convertirse en protagonistas de la solución de problemas de interés general y, al mismo tiempo, satisfacer las propias exigencias, de modo que se instaure con la administración una relación paritaria en la que cada uno pone en común los propios recursos y capacidades en vista a un objetivo común». Gracias al art. 118, último párrafo, de la Constitución, la que entonces era tan solo una hipótesis teórica, hoy en día puede llegar a ser una realidad cotidiana, con efectos importantísimos sobre la calidad de la vida en nuestro país.

Sin embargo, desgraciadamente no basta —como expone el último párrafo del art. 118— con reconocer que cuando los ciudadanos se activan dejan de ser usuarios o administrados, según las categorías del derecho administrativo tradicional, sino individuos responsables y solidarios que, con plena autonomía, colaboran con la administración en la consecución del interés general o, dicho de otra forma, en el cuidado de los bienes comunes.

Reconocer en la Constitución el paso de los ciudadanos de ser administrados a ser aliados de la administración no es, en realidad, suficiente si, por otra parte, las leyes y los reglamentos siguen considerándolos como administrados. La Constitución es la brújula para orientarse, pero para gobernar una barca hace falta el timón, es decir, son necesarios unos reglamentos y unas leyes que apliquen los principios constitucionales, de lo contrario se convertirán en papel mojado, como ya ha sucedido precisamente con la subsidiariedad en los últimos quince años.

Por este motivo, desde que en 2001 el principio de subsidiariedad entró a formar parte de nuestra Constitución, lo cierto es que sus previsiones no se han cumplido porque, aunque los ciudadanos querían aplicarlo para poder ocuparse de los bienes comunes en el propio territorio, por ejemplo, gestionando los bienes abandonados, los administradores locales no se lo han permitido por miedo a que, en ausencia de normas aplicables a dicho principio, tuvieran que asumir responsabilidades e incurrir en sanciones.

Pero el principio de subsidiariedad tal como está formulado en el último párrafo del art. 118 solamente vive si lo hacen vivir los ciudadanos. De hecho, la Constitución dispone que los organismos públicos «favorezcan» las iniciativas autónomas de los ciudadanos activos. Si, en cambio, estos no se activan, los entes públicos no tienen que «favorecer» nada y, por lo tanto, el principio de subsidiariedad, que es un principio básicamente relacional, no se realiza.

Son los ciudadanos los que, activándose de forma autónoma, dan vida a la Constitución y, en este punto, intervienen en las instituciones, y ambos

combaten conjuntamente el enemigo común, representado por la complejidad del mundo en que vivimos, por la escasez de recursos, por el aumento de las peticiones, en una palabra, por la entropía social y, en consecuencia, también administrativa.

Y lo hacen conjuntamente, sí. Porque debe quedar bien claro que si los ciudadanos se activan para ocuparse de los bienes comunes, las organizaciones públicas no pueden «apartarse» y justificar la propia inacción con la intervención de los ciudadanos activos. Estos últimos no son suplentes de la administración ni tampoco sus instrumentos, sino que, en todo caso, son aliados de las instituciones en la lucha contra la entropía, en el sentido aludido anteriormente.

Pero para materializar la subsidiariedad son necesarios los instrumentos adecuados, porque durante estos años se ha visto que no es suficiente decir que lo que hacen los ciudadanos activos es conforme a la Constitución si después el ordenamiento valora negativamente sus acciones e incluso llega a sancionarlas. He aquí, pues, la exigencia de un instrumento simple, fácilmente modificable y adaptable a la variada realidad de nuestros entes locales, como puede ser precisamente un reglamento municipal.

De hecho, una de las características esenciales del principio de subsidiariedad es que este puede ser llevado a cabo directamente por todos los ámbitos institucionales, incluso los locales, sin necesidad de ninguna intermediación legislativa previa.

He aquí por qué Labsus, el laboratorio para la subsidiariedad (www.labsus.org), «se ha apoyado» justamente en la posibilidad de concretar directamente el principio de subsidiariedad sin necesidad de una intermediación legislativa previa y ha redactado, junto con la administración del Ayuntamiento de Bolonia, en el bienio 2012-2014, un reglamento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Bolonia el 15 de mayo de 2014 que «desarrolla», por decirlo de algún modo, el último párrafo del art. 118 de la Constitución en 36 artículos.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la decisión de concretar con un reglamento municipal un principio constitucional podría parecer aventurada. Sin embargo, la experiencia de estos últimos años demuestra, en cambio, que ha sido una buena decisión, y ello por diversos motivos.

Ante todo, al contrario del legislativo, el procedimiento para la aprobación de un reglamento municipal es simple y rápido. Además, de esta forma, cada municipio italiano puede, si quiere, adaptar el reglamento-tipo de Labsus a la propia realidad, y el caso es que en solo dos años esta gran variedad de situaciones ya ha conllevado mejoras en el texto original. En conclusión, a diferencia de las leyes, los reglamentos municipales son fácilmente modificables a la luz de la experiencia, tanto es así que los reglamentos sobre la administración

compartida aprobados hasta ahora prevén todo un período experimental de aplicación al final del cual tendrá lugar una verificación de los resultados³.

III. LOS PUNTOS CARDINALES DEL REGLAMENTO

A través de un examen rápido de algunos de los principios fundamentales del Reglamento, tomamos como texto de referencia el borrador del Reglamento para Roma, en cuya redacción ha participado Labsus y que tenía que ser aprobado en otoño del 2015, cuando dimitió la Junta Municipal de la capital.

El art. 1 expone ante todo las finalidades, el objeto y el ámbito de aplicación del propio Reglamento y lo legitima mediante la remisión a las disposiciones constitucionales a las que aquel da concreción. Por otra parte, hace explícito el hecho de que «la colaboración entre ciudadanos y administraciones, que se externaliza a través de la adopción de actos administrativos de carácter no autoritativo, pone en práctica la administración compartida». Los actos administrativos en cuestión son los acuerdos de colaboración que, en el párrafo 1 del art. 5, se definen como «el instrumento con el que el municipio y los ciudadanos activos acuerdan todo lo que es necesario al objeto de los fines de la realización de las intervenciones de cuidado, regeneración y gestión de los bienes comunes de forma compartida».

En esencia, el art. 1 no solo explicita desde el principio que el Reglamento es un primer capítulo de lo que podría definirse como el «Derecho de la administración compartida», sino que incluso da una definición (que se retoma posteriormente y se profundiza en el art. 2) de este nuevo modelo de administración basado en el principio de subsidiariedad.

El art. 2, como en general sucede con los textos normativos, contiene las definiciones de los términos usados en los artículos siguientes: bienes comunes, ciudadanos activos y así sucesivamente, hasta un total de once términos. No es este el lugar para profundizar en el estudio de esta disposición, pero está bien subrayar que cada una de estas definiciones es fruto de largas y profundas discusiones para conciliar el máximo de la síntesis con el máximo de la claridad en torno al contenido, a fin de evitar equívocos en la interpretación del resto de las disposiciones del Reglamento.

³ Los textos del Reglamento para la administración compartida redactados por varios municipios pueden descargarse en la web www.labsus.org, así como otros materiales de todo tipo relacionados con la aplicación del principio de subsidiariedad.

Cabe señalar que, como se apuntaba en la letra c) de este artículo, se retoma el tema de la administración compartida, definida como «el modelo organizativo que, aplicando el principio constitucional de subsidiariedad horizontal, permite que ciudadanos y administraciones compartan, en un plano paritario, recursos y responsabilidades en pro del interés general».

Los once principios generales en los que según el art. 3 debe inspirarse la colaboración entre ciudadanos y administraciones son el resultado de largas discusiones. Pueden parecer enunciaciones abstractas y, en cambio, son la pauta teórica en cuyo interior los acuerdos de colaboración ordenan la relación de compartición, en un plano paritario, de «recursos y responsabilidades en el interés general».

Si el Reglamento no se basara en un paradigma tan en las antípodas del tradicional, si no cambiase tan radicalmente la relación entre ciudadanos y administraciones, probablemente no habría tanta necesidad de enunciar los principios inspiradores de este texto normativo porque estos serían, implícitamente, los mismos en los que se ha inspirado durante ciento cincuenta años nuestra Administración pública en la relación con los administrados. Pero el paso del paradigma bipolar al subsidiario señala un salto teórico y práctico tan relevante que por este motivo también los principios (o al menos una parte de ellos) deben adecuarse.

IV. CIUDADANOS ACTIVOS EN PRO DEL INTERÉS GENERAL

En estos primeros artículos, el Reglamento ordena las finalidades, el objeto, las definiciones y los principios inspiradores. Quedan por identificar y reglamentar los protagonistas, los ciudadanos, porque son ellos los que dan vida al principio de subsidiariedad activándose en pro del interés general. En consecuencia, en el art. 4, titulado «Ciudadanos activos», lo primero que se clarifica es que no sirven «títulos de legitimación posteriores» para participar en las intervenciones de cuidado de forma compartida de los bienes comunes urbanos (art. 4, párrafo 1), porque tales intervenciones son «una manifestación concreta de la participación en la vida de la comunidad y un instrumento para el pleno desarrollo de la persona» y, como tales, están «abiertos a todo el mundo».

Es evidente en esta disposición la referencia al art. 3, 2º párrafo de la Constitución. Los padres de la Constitución, que habían vivido en primera persona la experiencia del totalitarismo fascista, querían garantizar a todos los trabajadores la participación efectiva en la organización política, económica y social del país, conscientes de que si no hay una verdadera participación no puede haber democracia. El Reglamento comparte esta preocupación

afirmando que a través del cuidado de los bienes comunes se participa de forma concreta en la vida de la comunidad, ya sea local o nacional.

Es precisamente en la definición de las intervenciones de cuidado de los bienes comunes como «instrumento para el pleno desarrollo de la persona» que se recoge por completo la radical novedad de la administración compartida respecto a la Constitución que, sin embargo, está integrada, completada y reforzada por el Reglamento en sus principios fundamentales, entre los que se encuentra el de la igualdad esencial.

De hecho, la Constitución confía a la República una misión, la de «suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona...» (art. 3, 2º párrafo). Es un proyecto de sociedad basado, por un lado, en la idea de que nadie debe ser abandonado, por tanto, en la solidaridad, y por el otro, en la idea de que una comunidad en que a todos se nos da la posibilidad de realizar los propios proyectos de vida, los sueños y las aptitudes es una comunidad en que todo el mundo vive mejor.

No obstante —y no podía ser de otro modo—, la Asamblea constituyente reflexionaba sobre la administración dentro del paradigma bipolar tradicional y, por lo tanto, consideraba que era el deber de la República «suprimir los obstáculos» y dar vida a lo que se ha llamado el Estado social. En cambio, el Reglamento, que se basa en el paradigma subsidiario, paritario y pluralista, razona en términos de activación de las capacidades de las que los ciudadanos son portadores.

Decir que las intervenciones de cuidado de los bienes comunes son un «instrumento para el pleno desarrollo de la persona» significa, de hecho, que las personas que participan en dichas intervenciones se realizan *mientras* participan, gracias al *propio hecho* de participar, y aprovechan, en el cuidado de los bienes comunes, las propias capacidades y, consecuentemente, crecen como seres humanos.

No hay un antes y un después, como en la previsión constitucional del art. 3, 2º párrafo, por lo que gracias a la eliminación de los obstáculos (por ejemplo, con las intervenciones «bienestar indemnizador/recompensador» de tipo tradicional) las personas pueden, si acaso no lo hacen *durante* la intervención, realizarse posteriormente.

Pero está también el reconocimiento de que el cuidado de los bienes comunes tiene un doble valor de interés general. En primer lugar, evidentemente porque dicha actividad mejora la calidad de los bienes comunes de los que todo el mundo puede disfrutar, y por lo tanto, es útil a toda la comunidad. En segundo lugar, porque las personas que participan, se realizan y logran el pleno desarrollo que la Constitución confía como misión a la República. Y como se ha dicho anteriormente, es en interés de todos que cada uno de los miembros de la comunidad nacional se realice plenamente.

También por este motivo, el art. 4, párrafo 1 del Reglamento, clarifica que las intervenciones de cuidado de los bienes comunes están «abiertas a todos, sin necesidad de posteriores títulos de legitimación». Y «todos» quiere decir «todos», sin excepción alguna, por lo tanto, también los extranjeros que residen habitualmente en nuestro país. Porque la ciudadanía activa es algo muy concreto y práctico, no se es ciudadano activo porque una ley reconozca dicha calificación, sino porque uno participa, junto con otros ciudadanos y la administración, en el cuidado de los bienes comunes del propio territorio.

Así pues, si ciudadanos extranjeros, quizá junto con ciudadanos italianos, se ocupan de los bienes comunes del lugar donde viven y trabajan, ¿por qué excluirlos de la aplicación del Reglamento sobre la administración compartida? Si participan, significa que de hecho se sienten ciudadanos italianos de pleno derecho, es decir, que se están integrando en nuestras comunidades.

Por último, el párrafo 2 del art. 4, que retoma el art. 118 párrafo último de la Constitución, clarifica otro punto importante. La Constitución prevé que los ciudadanos puedan activarse en el interés general como «individuos» o como «asociados». Pero ¿qué se debe entender por «asociados»? También este aspecto ha sido objeto de largas discusiones en el momento de la redacción del Reglamento para Bolonia, porque fuera cual fuese la fórmula adoptada, se corría el peligro de ser parciales. Al fin se decidió recurrir a la fórmula del art. 2 de la Constitución y disponer que los ciudadanos puedan ocuparse de los bienes comunes «también a través de formaciones sociales, también informales, en las que desarrollan la propia personalidad».

Así, pues, cualquier formación social puede presentar al ayuntamiento una propuesta de colaboración en los sentidos considerados en el Reglamento. No hace falta que se trate de una asociación, que tenga estatutos, una sede, etcétera. Puede ser incluso un comité que reúna a los habitantes de una calle o de una comunidad de vecinos con la máxima informalidad. Por lo demás, según el art. 3, letra i) del Reglamento, también la informalidad es uno de los principios fundamentales de la administración compartida.

V. LOS PACTOS DE COLABORACIÓN

Otra opción decisiva ha sido la de prever que «la colaboración entre ciudadanos y administración se externaliza con la adopción de actos administrativos de carácter no autoritativo» (art. 1, párrafo 3 del Reglamento-tipo), los llamados «pactos de colaboración». Estos pactos están regulados detalladamente por el art. 5 y son «el instrumento con el que ayuntamiento y ciudadanos acuerdan todo lo que es necesario al objeto de la realización de las intervenciones de cuidado y regeneración de los bienes comunes».

Los pactos de colaboración constituyen la articulación técnico-jurídica en la que se basa la alianza entre ciudadanos y administración que da vida a la administración compartida, el instrumento jurídico que transforma las capacidades ocultas de los habitantes de una ciudad en intervenciones de cuidado de los bienes comunes que mejoran su vida y la del resto de los habitantes. No, o no solo, para suplir con la intervención de los ciudadanos una carencia de las administraciones, sino para afrontar mejor, y de forma conjunta, la complejidad de los retos que el mundo actual plantea a todos, administraciones públicas y ciudadanos.

El primer párrafo del art. 5 del Reglamento define la naturaleza y el papel del pacto de colaboración, descrito como «el instrumento con el que el ayuntamiento y los ciudadanos activos acuerdan todo lo que es necesario al objeto de la realización de las intervenciones de cuidado, regeneración y gestión de los bienes comunes de forma compartida». El pacto es un instrumento para liberar energías, valorar capacidades, volver a poner en movimiento situaciones bloqueadas. Y sus contenidos pueden ser de lo más variado, porque la fórmula del art. 5 es muy amplia: municipio y ciudadanos «acuerdan todo lo necesario al objeto de la realización de las intervenciones de cuidado».

«Acuerdan» es un verbo que da a entender lo que quiere decir concretamente el art. 1, párrafo 3 del Reglamento cuando afirma que la colaboración entre ciudadanos y administración «se externaliza a través de la adopción de actos administrativos de naturaleza no autoritativa» y da vida a la administración compartida. En esencia quiere decir que los pactos de colaboración (no al azar llamados precisamente «pactos») son actos ordenados por el derecho privado, como los contratos, y no actos del derecho administrativo, como los acuerdos a los que remite el art. 11 de la Ley 241/1990 que, en cambio, son manifestaciones del poder discrecional de la Administración pública.

Desde el punto de vista formal, la decisión de equiparar los pactos de colaboración con los contratos de derecho privado se basa en el art. 1, párrafo 1 bis, de la Ley 241/1990 (modificada e integrada por la Ley 80/2005), que dispone que «la administración pública, en la adopción de actos de naturaleza no autoritativa, actúa según las normas de Derecho privado salvo que la ley lo disponga de otra forma».

Desde el punto de vista sustantivo, en cambio, la decisión de definir los pactos de colaboración como «actos administrativos de naturaleza no autoritativa» es la consecuencia lógica de la paridad de las relaciones que median entre ciudadanos y administración en el ámbito del modelo de la administración compartida, basado en la subsidiariedad. Ciudadanos y administración son aliados en la lucha contra la complejidad de los problemas, la escasez de los medios, el aumento de las exigencias y, en esta lucha, comparten responsabilidades y recursos. Ambos se encuentran en un mismo plano y, por lo tanto,

las relaciones entre ellos deben estar reguladas por instrumentos jurídicos que reflejen esta nueva modalidad de relación entre instituciones y ciudadanos, a su vez basada en el nuevo paradigma de la subsidiariedad.

Pero, concretamente, ¿qué acuerdan ciudadanos y administración cuando estipulan un pacto de colaboración? Todo lo que es necesario para realizar de forma compartida el cuidado, la regeneración y la gestión de los bienes comunes. Se trata de una formulación que deja, como tiene que ser, mucho espacio a la autonomía contractual de las partes, las únicas que están en condiciones de saber lo que es necesario en unas circunstancias determinadas para realizar del mejor modo el cuidado compartido de los bienes comunes.

Es una formulación respetuosa con la capacidad de juicio y con el sentido de responsabilidad, ya sea de los ciudadanos, que después deberán alcanzar los objetivos fijados por el pacto que han suscrito, ya sea de la administración, que, sea como sea, en el momento de las elecciones debe responder ante los electores de los resultados obtenidos durante el mandato, incluidos los logros aplicando el modelo de la administración compartida.

Sin embargo, tratándose de una normativa completamente nueva que regula hechos jurídicos para los cuales no existen precedentes que puedan ayudar a la administración en su aplicación, los párrafos segundo y tercero del art. 5 prevén, uno los modelos tipo de pactos, y el otro, una lista de lo que el Reglamento considera que es oportuno que contengan los pactos, de modo que «acompañen» a la redacción de los pactos.

Básicamente, el recorrido para llegar concretamente a ocuparse de los bienes comunes se articula en tres pasos ineludibles, desde el art. 118, último párrafo, de la Constitución pasando por el Reglamento y acabando con los pactos de colaboración, en una escala que va desde lo más general a lo más específico, desde la máxima abstracción a la máxima concreción. Cada una de estas articulaciones es indispensable, y una remite a la otra, en una circularidad de relaciones que, a su vez, es una de las características principales de la subsidiariedad.

En realidad, sin el Reglamento, el principio de subsidiariedad continuaría sin aplicarse, como sucedió desde el 2001 hasta el 2014, pero, a su vez, el Reglamento está legitimado porque está basado en la Constitución.

Sin los pactos, el Reglamento sería ineficaz, pero los pactos sin el Reglamento son, por así decirlo, «vulnerables» y, por lo tanto, de difícil realización, porque les falta aquella infraestructura de principios y reglas contenida en el Reglamento que los protege y los hace operativos. Por este motivo, aunque sea teóricamente posible, es preferible no establecer pactos de colaboración en los ayuntamientos en los que todavía no se ha adoptado el Reglamento, porque la experiencia demuestra que luego su realización se encuentra con dificultades

relacionadas, por ejemplo, con la distribución de responsabilidades, las garantías, las verificaciones, etc.

Pero desde el punto de vista teórico, los pactos de colaboración son mucho más que un simple instrumento para valorar los recursos cívicos, las capacidades ocultas de los ciudadanos para el cuidado de los bienes comunes.

Los pactos de colaboración son el momento de identificación del interés general a través del caso concreto, el «lugar» en el que ciudadanos y administración definen conjuntamente lo que es del interés general de la comunidad y cómo conseguirlo, con qué instrumentos, medios, procedimientos, etc. Dicho de otro modo, los pactos de colaboración son fuente de derecho.

El art. 118, último párrafo, atribuye a los ciudadanos activos no un poder, sino una nueva forma de libertad, responsable y solidaria, que ellos ejercen en dos planos distintos pero complementarios.

Ante todo, los ciudadanos ejercen esta nueva libertad cuando dan vida a la Constitución aplicando, gracias al Reglamento para la administración compartida, el principio de subsidiariedad. Y luego vuelven a ejercerla cuando suscriben, junto con la administración, un pacto de colaboración para el cuidado, la regeneración o la gestión de un bien común.

De este modo, los ciudadanos, junto con la administración, se convierten en un «centro de producción de derecho» y aquel pacto de colaboración llega a ser fuente de derecho público, que identifica el interés general de la comunidad en el caso concreto del cuidado, regeneración o gestión de un bien común.

VI. CÓMO IDENTIFICAR LOS BIENES COMUNES

¿Cuáles son los bienes comunes? Son aquellos bienes que «si se incrementan, enriquecen a todos, y si se descapitalizan, empobrecen a todos». Por ejemplo, la escuela entendida como bien común material (el edificio) e inmaterial (la oferta formativa), es ciertamente un bien que si se enriquece, enriquece a todos, y si empobrece, empobrece a todos. Por la misma razón, también la legalidad y la memoria colectiva son bienes comunes inmateriales.

Pero esta definición tiene la limitación de considerar los bienes comunes de forma abstracta, como si fueran de unas entidades independientes que causan, no se sabe cómo, efectos positivos o negativos sobre la vida de las personas.

La difusión en toda Italia del Reglamento promovido por Labsus sobre la colaboración entre ciudadanos y administraciones para el cuidado de los bienes comunes ha introducido un elemento nuevo que, a su vez, influye en la definición de los bienes comunes. De hecho, este ha logrado enmarcar

jurídicamente las actividades de cuidado de los bienes comunes hasta ahora realizadas espontáneamente por los ciudadanos activos, regulando con precisión las funciones y responsabilidades respectivas de los ciudadanos y de las administraciones y dando continuidad en el tiempo a las actividades de cuidado, desarrollo y regeneración de los bienes comunes.

En otros términos, el Reglamento ha creado un vínculo duradero y estructurado entre la comunidad compuesta por los ciudadanos activos y los bienes comunes materiales e inmateriales objeto de su intervención. Haciendo esto, se ha puesto de manifiesto algo que, en cierto modo, hasta ahora había quedado en un segundo plano, a saber, el vínculo fundamental que se crea entre una determinada comunidad asentada en un territorio y un determinado bien común.

Dicho vínculo es fundamental desde dos puntos de vista. En primer lugar, para el cuidado del propio bien, porque los bienes comunes son al mismo tiempo locales y globales y, por tanto, solo la comunidad en donde se encuentra aquel bien puede ocuparse concretamente del mismo. Ante todo, para vivir mejor ella misma, pero también para permitir que todos los demás seres humanos, presentes y futuros, disfruten eventualmente de aquel bien.

En segundo lugar, el vínculo entre una determinada comunidad y un determinado bien es esencial porque es la comunidad la que, dando vida a una actividad de cuidado compartido de aquel bien, identifica el bien (público o privado) como un bien común, es decir, un bien que produce sobre la vida de las personas efectos identificados en la definición reproducida anteriormente. Dicho de otro modo, en torno a cada bien común hay una comunidad.

Habíamos dicho que la comunidad identifica, también implícitamente, un cierto bien público o privado como bien común en el momento en el que empieza a ocuparse de él. Pero, si bien esta afirmación es válida para ambos tipos de bienes, en lo que concierne a los bienes privados la cuestión es particularmente compleja porque atañe a la propiedad privada de los bienes.

El problema, sin embargo, podría resolverse en parte en el caso en que el propietario privado decidiera por su cuenta poner el bien propio a disposición de la comunidad, que está dispuesta a asumir la responsabilidad para ocuparse del bien en aras del interés general. La propiedad del bien seguiría siendo evidentemente privada, pero su cuidado sería responsabilidad de la comunidad y su uso sería colectivo.

La integridad física del bien (parque, edificio, etc.), que el propietario privado ya no está en condiciones de garantizar por motivos económicos, estaría garantizada de este modo por la comunidad que asume la responsabilidad, a cambio, eso sí, de un uso colectivo de todo el bien o de una parte del mismo.

No obstante, en lo que respecta a los bienes públicos, que, por definición, deberían tener un objetivo de interés público, si nos situamos en el punto

de vista de los ciudadanos activos que pretenden ocuparse de los bienes, se pueden dividir en dos categorías: los que normalmente son utilizados por las administraciones en aras del interés público y los que, en cambio, son abandonados o infrautilizados por las administraciones.

VII. DE BIENES PÚBLICOS A BIENES COMUNES

La primera categoría incluye los bienes públicos que, aun siendo utilizados por las administraciones con fines públicos, pueden ser objeto de intervenciones de cuidado y regeneración por parte de los ciudadanos. Se trata de intervenciones integrativas y no sustitutivas de las de las administraciones públicas, gracias a las cuales, sin embargo, es posible valorar determinados bienes mejorando la calidad de la vida de todo el mundo.

En el banco de datos de Labsus, el laboratorio para la subsidiariedad (www.labsus.org), se hallan cientos de casos de bienes públicos cuidados y regenerados por los habitantes del barrio o de la ciudad: jardines públicos, escuelas, bienes culturales, plazas, fuentes, carreteras y muchos otros bienes públicos parecidos a estos son, en toda Italia, objeto de acuerdos de colaboración entre ciudadanos activos y administraciones locales. Los ayuntamientos, con sus funcionarios y sus organizaciones, se ocupan del mantenimiento de base para garantizar que todo el mundo pueda disfrutar de los bienes, mientras que los ciudadanos intervienen para mejorar la calidad de los mismos o para usarlos con el fin de proporcionar otros servicios a la ciudadanía.

Un ejemplo de este tipo de intervención tiene que ver con algunas escuelas públicas que por las tardes y durante todo el verano están abiertas en el barrio para que en su interior tengan lugar actividades formativas de todo tipo. Un caso particularmente significativo es el de la «Scuola Di Donato», en el barrio Esquilino de Roma, donde desde hace trece años, cada tarde, entre las 16.00 y las 22.00, se desarrollan docenas de actividades diversas, desde la enseñanza de chino hasta el yoga, de escuela de música a escuela de danza. Así, se puede decir que la escuela Di Donato es un bien público entre las 8.00 y las 16.00, ¡pero de las 16.00 a las 22.00 es un bien común!

En la segunda categoría entrarían los bienes públicos abandonados o infrautilizados por las administraciones, de los que Italia (aunque seguramente también otros países...) está llena. No existen datos verdaderamente fehacientes sobre el número de estos bienes, pero según una estimación reciente, Italia cuenta con 5 millones de inmuebles públicos abandonados o infrautilizados.

A menudo se trata de edificios también valiosos desde el punto de vista arquitectónico, con grandes espacios vacíos, carísimos de rehabilitar y con los que nadie sabe qué hacer realmente. Y, mientras tanto, no solo se van

deteriorando sino que a menudo son ocupados ilegalmente por grupos que los utilizan; a veces este uso tiene un carácter social (gimnasios, escuelas para emigrantes, ambulatorios y cosas parecidas), pero otras veces es un uso de carácter completamente privado, como, por ejemplo, la sede de la asociación que los ocupa.

Pero ¿cómo hace una comunidad para identificar como bien común uno de estos bienes públicos abandonados? ¿Cuál ese el recorrido que sigue? ¿Qué poder ejerce?

Imaginemos una escuela elemental de un pueblo de montaña hace ya algunos años. La escuela estaba llena de niños, de alegría y de vida, era un bien público totalmente al servicio de la comunidad. Sin embargo, con el paso el tiempo, en aquella comunidad nacen cada vez menos niños y mantener abierta la pequeña escuela de montaña cuesta demasiado, por lo que se cierra y lentamente se va degradando.

Pasan unos años y la comunidad que vive en aquel pueblo decide que es una lástima que su exescuela elemental haya quedado en aquellas condiciones. Se crea una asociación, se encuentra algún tipo de financiación y toda la comunidad se activa para volver a poner en orden el edificio de la exescuela elemental al objeto de hacer algo útil para todos, con actividades que consigan que la gestión sea económicamente sostenible.

Aquella escuela era un bien público abandonado y se convierte en un bien común en el momento en que la comunidad lo «reconoce», por así decirlo, como bien común y le da una nueva identidad como un bien de todos; ya no es un bien público, es decir, del municipio o del Estado. Y esta nueva identidad no es un hecho meramente nominalista, no es una clasificación en un registro, sino que deriva de una acción, de una intervención muy concreta y real que, por encima de todo, debe prolongarse para que el bien siga siendo un bien común.

Naturalmente, en absoluto se da por descontado que las comunidades de las que hablamos tengan las competencias necesarias para recuperar bienes públicos abandonados ni, sobre todo, que sepan gestionarlos de manera económicamente sostenible y produzcan desarrollo y puestos de trabajo a la vez que respeten plenamente su destino de interés general. Por este motivo, Labsus ha creado, junto con la Universidad de Trento y Euricse, la Escuela Italiana de los Bienes Comunes (www.sibec.eu) para formar dos nuevos tipos de profesionales. Por un lado, funcionarios municipales capaces de interactuar con los ciudadanos activos para facilitar sus iniciativas autónomas para el cuidado de los bienes comunes. Por el otro, facilitadores de la gestión compartida y económicamente sostenible de los bienes públicos abandonados reconocidos por una comunidad como bienes comunes, según lo que se ha dicho anteriormente.

VIII. DEL INTERÉS PÚBLICO AL INTERÉS GENERAL

Pero hay otro aspecto importante relativo a la intervención de la comunidad sobre el bien público abandonado. La exescuela elemental convertida en bien común gracias a la intervención de la comunidad ya no es la misma que cuando era un bien público al servicio de la comunidad. Convirtiéndose en bien común cambia de identidad, pero, sobre todo, cambia su modo de ser útil a la comunidad. Primero tenía una función de interés público, ahora tiene una función todavía más amplia, de «interés general», recogiendo así la disposición del art. 118, último párrafo, de la Constitución. Y no es la ley la que debe decidir cuál debe ser y cómo debe externalizarse dicha función, sino que son los propios ciudadanos que se ocupan de aquel bien.

Ahora posiblemente quede más claro en qué sentido decimos que en torno a cada bien común hay una comunidad. Y la acción de cuidado de la comunidad que transforma el bien público abandonado en bien común. También por ello, para describir lo que hacen los ciudadanos activos, nunca utilizamos el término *manutención*, sino siempre el término *cuidado*, porque uno se cuida de algo frágil, como puede ser un cachorro, un niño o, justamente, un bien público abandonado.

Básicamente, la comunidad asume una responsabilidad respecto a un cierto bien, pero antes que nada respecto a sí misma. Y, como todas las responsabilidades, también esta es duradera e implica que el compromiso de cuidado sea constante y duradero para así garantizar que el bien común se mantenga igual a lo largo del tiempo.

Hay una última gran pregunta que todavía está pendiente de respuesta. ¿En concepto de qué, con qué legitimidad, una comunidad puede, cuidándose de un bien público abandonado, «reconocerlo» como bien común? Un bien público lo es en virtud de una norma de ley, pero ¿en virtud de qué poder una comunidad de ciudadanos puede decidir que un bien común es eso, un bien común?

Una posible respuesta se halla en el art. 118, último párrafo, que legitima a los ciudadanos a activarse en pro del interés general, porque cuidarse de un bien público abandonado es seguramente una actividad de interés general. Otra posible respuesta se encuentra en el art. 3, párrafo 2º, que confía a la República el deber de quitar los obstáculos que impiden no solo el pleno desarrollo de la persona, sino también la participación eficaz de todos los trabajadores en la vida política, económica y social del país. Y ocuparse de un bien público en el interés general es seguramente una forma de participación en la vida del país.

IX. DEFENDER LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR

Crear comunidad gracias al cuidado compartido de los bienes comunes es la mejor manera de ser ciudadanos, y es indispensable ya sea para defender la democracia, ya sea para nuestro bienestar material.

De hecho, la crisis está empobreciendo grandes áreas de la población y creando incertidumbre para el futuro, alimenta el desprecio por las instituciones y las reglas de la democracia representativa, que ya no se la considera capaz de dar respuesta a las necesidades y a los temores de la sociedad. A los perjuicios provocados por la crisis en el tejido democrático, se añaden ahora los ataques a nuestra propia convivencia y a nuestros valores por parte de criminales ideologizados que, en nombre de una interpretación perversa de un credo religioso, intentan provocarnos miedo, sospecha y desconfianza recíproca, ayudados además por políticos que están construyendo sus fortunas electorales sobre nuestros miedos. Con más razón, pues, hoy en día es decisivo revitalizar el sentido de pertenencia a la comunidad mediante experiencias concretas de participación en la vida pública, como el cuidado compartido de los bienes comunes.

Al mismo tiempo, esto permite comparar el empobrecimiento debido a la disminución de la disponibilidad de bienes privados y mantener una buena calidad de vida garantizando el respeto de los derechos de ciudadanía de los conciudadanos que se hallan en peores condiciones sociales y económicas. Si la crisis hace disminuir la riqueza privada, hay que invertir en la producción, el cuidado y la regeneración de los bienes comunes, también para producir aquel capital social que constituye un factor esencial de desarrollo, incluido el económico.

X. LOS CIUDADANOS ACTIVOS DAN CONFIANZA

El Reglamento de Labsus para la administración compartida es poca cosa en relación con los problemas de Italia. Pero a veces son las pequeñas cosas las que marcan la diferencia si están en sintonía con los grandes cambios en el modo de pensar de muchas personas. Y el Reglamento —hemos podido comprobarlo viajando por el país estos años— evidentemente está en sintonía con un cambio cultural profundo que, de momento, concierne a una minoría de ciudadanos, pero que, en un tiempo relativamente breve, podría llegar a ser un fenómeno mucho más amplio y liberar las infinitas y preciosísimas energías que se hallan ocultas en nuestra comunidad.

En realidad, parece que muchos ciudadanos hayan entendido que «se ha terminado el tiempo de delegar» y, en consecuencia, han decidido, de forma

totalmente autónoma, asumir la responsabilidad del cuidado de los bienes comunes materiales e inmateriales de los lugares donde viven.

El otro aspecto fundamental de este gran cambio cultural se encuentra justamente en la activación autónoma de personas que no se sienten ni se comportan como sustitutos que ponen remedio a las ineficiencias de la Administración pública, sino como ciudadanos soberanos que vuelven a apropiarse de lo que les pertenecía. Por este motivo, lo hacen con entusiasmo, con alegría, aprovechando la ocasión para estar con los amigos y los vecinos, con aquel gusto por la convivialidad que es una de las mejores características de los pueblos mediterráneos.

He aquí por qué el verdadero valor añadido producido por la administración compartida de los bienes comunes no es tanto la mejora de la calidad de los bienes comunes como aquel valor impalpable pero fundamental representado por el aumento del sentido de pertenencia, de la cohesión social y de la integración de los que se sienten marginados. Cuando los ciudadanos activos se ocupan, junto con otros, de los bienes comunes de su ciudad o de su pueblo, con su propio comportamiento producen capital social, un bien relacional básico también desde el punto de vista del desarrollo económico.

De este modo, liberan energías, reconstruyen los vínculos que mantienen unidas nuestras comunidades y generan confianza, porque muestran con los hechos que otra forma de ser ciudadanos es posible. Sobre todo, comunican algo muy simple pero que hoy es casi revolucionario: no solamente es posible combinar el propio interés personal con el general, sino que es el único modo para proteger a ambos intereses.

