

GREGORIO ARENA Y MARCO BOMBARDELLI (dirs.): *L'amministrazione condivisa*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2022, 182 págs.

La Administración compartida fue definida por Gregorio Arena como aquella Administración que se basa en una relación entre la Administración y los ciudadanos en la que estos últimos salen de su papel pasivo de administrados para convertirse en co-administradores, sujetos activos. Estos sujetos activos, integrando las fuerzas de las que son portadores con las que posee la Administración, asumen una parte de responsabilidad para resolver problemas de interés general.

De este modo definió Gregorio Arena la Administración compartida en su trabajo seminal, «Introduzione all'amministrazione condivisa», *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 29. Otros trabajos posteriores del mismo autor se han ocupado también de esta cuestión, así recientemente el libro *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni*, del año 2020, (Touring Club Editore, Milán). Al mismo tiempo se ha desarrollado una ingente actividad política con el fin de llevar la construcción teórica a la realidad práctica a través de la aprobación de Reglamentos municipales en los que se da cuerpo normativo a la Administración compartida que permiten la posterior aprobación de pactos de colaboración. El primer Reglamento se aprobó en la ciudad de Bolonia y hoy son ya más de 280 municipios los que cuentan con reglamentos de Administración compartida, y más de 800.000 personas las vinculadas a esta forma de actividad. El impulso de toda esta actividad se lleva a cabo desde la fundación LABSUS, Laboratorio per la sussidiarietà, en cuya página web, <https://bit.ly/3xswg>. Syse, puede encontrar una amplia información de la realidad de la Administración compartida.

Dentro de este proceso de construcción teórica y difusión de esta nueva forma de administrar se ha publicado el libro *L'amministrazione condivisa*, dirigido por Gregorio Arena y Marco Bombardelli, editado por el Editorial Scientifica de Nápoles, dentro de la colección Quaderni de la Facoltà de Giurisprudenza de la Universidad de Trento. Se trata de una obra colectiva en la que se estudia la Administración compartida desde diversos puntos de vista. El libro incluye los trabajos de G Arena, «Un approccio sistémico all'amministrazione condivisa»; F. Cortese «Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione»; V. Cerrulli Irelli «L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo»; D. De Pretis «Principi costituzionali e amministrazione condivisa»; A. Pioggia «La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura»; F. Giglioni «Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa»; M. Bombardelli «L'organizzazione dell'amministrazione condivisa» y M. Sclavi «Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia».

Del conjunto de los trabajos se pueden extraer unas reflexiones generales de singular interés. La Administración compartida trata satisfacer el interés general por la protección y recuperación de los bienes comunes mediante la participación activa de los propios ciudadanos, que pasan a ser colaboradores de la Administración. De este modo, se nos dice, se trata de pasar de la libertad de los modernos, de la que habló Benjamin Constant, a la libertad de los postmodernos. Si la libertad de los modernos trató de dar a los ciudadanos mecanismos de defensa para la protección de sus derechos y libertad frente al poder, la nueva libertad supone la participación activa de los ciudadanos en el logro de fines de interés general. Una participación que no se limita a la intervención en el procedimiento administrativo o en órganos administrativos para configurar con la Administración el acto que afecta al ciudadano, ni se limita a introducir formas convencionales en la actuación de la Administración en defensa de los propios intereses. En la Administración compartida la posición del tercero no es la de quien defiende intereses propios, sino la de quien participa, colabora, en el logro de intereses generales. Unos intereses que se centran en la protección y defensa de bienes comunes, materiales e inmateriales, como los parques, escuelas, plazas públicas, memoria histórica, el paisaje...

Con esta nueva forma de Administración no se trata sólo de que los ciudadanos pinten los bancos de un parque público. Hay un objetivo más profundo y de largo alcance. Se trata de que a través de una Administración abierta, inclusiva, participada, se logre movilizar a la sociedad civil para que recupere su confianza en los valores democráticos. Como se dice en uno de los trabajos, no se trata de una nueva reforma de la Administración, sino de su reinención. Los ciudadanos activos son llamados a colaborar, ya que no se les concibe únicamente como sujetos que reclaman sus derechos, sino como ciudadanos que ponen sus capacidades al servicio del interés común. Los reglamentos y los pactos de colaboración tratan de hacer posible la creación de grupos de ciudadanos que vuelven a confiar en lo público, no por su participación en la toma de decisiones de la Administración, sino impulsando la defensa de bienes comunes e implicándose en esta tarea.

La Administración compartida se legitimó en Italia, en sus inicios, en el artículo 118,4 de su Constitución, precepto introducido en la reforma constitucional de 2001, en el que se reguló el principio de subsidiariedad horizontal. En dicho precepto se estableció que: «El Estado, Regiones, Ciudades Metropolitanas, Provincias y Municipios deben favorecer la libre iniciativa de los ciudadanos, de forma individual o asociada, con el fin de llevar a cabo actividades de interés general en base al principio de subsidiariedad». Una llamada a integrar a la sociedad civil en el logro de los fines de interés general, que ya no eran competencia exclusiva de los poderes públicos.

En el trabajo de Gregorio Arena, dentro del libro colectivo que comentamos, se pone en conexión este principio con el mandato que se contiene en el artículo 3,2 de la Constitución, según el cual: «Es función de la República remover los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de

los ciudadanos, previniendo el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país» (precepto que se corresponde con el artículo 9,2 de nuestra Constitución). Mientras el artículo 3,2 se basa en el paradigma bipolar, según el cual corresponde a la Administración hacer efectiva la libertad e igualdad de los ciudadanos, el artículo 118,4 se basa en el paradigma subsidiario, según el cual deben activarse las capacidades de los ciudadanos para que sean estos los que junto con la Administración defiendan los intereses de todos y, al mismo tiempo, se realicen como personas. Ambos principios son, por tanto, complementarios. La Administración compartida no supone que deba reducirse la presencia de la Administración, que sea tarea de los ciudadanos la construcción y mantenimiento de plazas y jardines. Supone que los ciudadanos comparten con la Administración el logro de estos fines. Con el cuidado del parque se mejora la calidad de un bien común que todos disfrutan en tanto son bienes de la colectividad. Pero, al mismo tiempo las personas que colaboran poniendo al servicio de todos su capacidad y competencia se realizan personalmente alcanzando el pleno desarrollo de la persona humana a que se refiere el artículo 3,2 de la Constitución. Con el principio de subsidiariedad, se afirma, la República ha encontrado unos aliados para la persecución de su fin constitucional de lograr el pleno desarrollo de los ciudadanos.

La referencia a los dos preceptos constitucionales aparece por primera vez en el Reglamento de administración compartida de los bienes comunes de Roma capital, en la actualidad aprobado inicialmente. En la página web de Labsus de 29 de noviembre de 2022, Gregorio Arena da cuenta del mismo, destacando esta novedad, y afirma que la cita del artículo 3,2 de la Constitución en el primer artículo del nuevo Reglamento, querida por Labsus, es una forma de reforzar la interpretación del principio de subsidiariedad que ha estado en la base de la creación de Labsus el año 2005, según la cual la aplicación de este principio no comporta en modo alguno un retraimiento de los poderes públicos ante la activación de los privados, sino que comporta una creación de una alianza entre Administración y ciudadanos activos en defensa del interés general.

En el libro se da cuenta también de las formas, instrumentos y organización de la Administración activa, y de las resistencias de los funcionarios ante una novedad que supone un nuevo modelo de actuación. Pero en todo caso los Reglamentos de administración compartida y los Pactos de colaboración son una realidad en expansión, una realidad que los políticos y funcionarios españoles deberían analizar con especial interés. En los libros de Gregorio Arena, en el artículo que publicó en esta misma revista (2017, 203), en la página web de Labsus y en el libro que comentamos, el lector interesado encontrará una amplia y rigurosa información sobre el marco jurídico y la realidad de esta importante experiencia.

Joaquín Tornos
Universidad de Barcelona