

BIENES COMUNES Y ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA.

Joaquín Tornos Mas. Catedrático de derecho administrativo. UB.

Enero 2017.

I.- Los bienes comunes.

La crisis económica, y la globalización de las relaciones económicas y políticas, han determinado que en los últimos años se haya recuperado con fuerza creciente la idea de “lo común”, como noción que nos permite volver a pensar en lo que compartimos, en lo que nos une y que podemos perder de forma irreversible en virtud del creciente individualismo.

Dentro de un concepto amplio de “lo común”¹ se han desarrollado de forma especial los estudios y propuestas sobre los llamados “bienes comunes”. Estos bienes comunes serían un conjunto de recursos importantes para la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad que por ello deben ser de uso compartido por parte de una pluralidad de usuarios. No obstante lo anterior, los potenciales usuarios de estos bienes tienden a hacer un uso de los mismos basado en criterios individuales, razón por la cual su utilización debe ser regulada (terrenos agrícolas, bosques, pastos, recursos hídricos, zonas de pesca...). Junto a estos bienes comunes clásicos surgen los llamados new commons, como los edificios públicos, las infraestructuras, las plazas o calles de la ciudad, o los bienes inmateriales como internet, y también el clima o los recursos ambientales.

Los estudios sobre estos bienes comunes han tratado de destacar su singularidad como bienes que no son de titularidad privada ni pública, sino del conjunto de la sociedad, y que son necesarios para garantizar a las personas el pleno desarrollo de sus derechos fundamentales y su dignidad como persona².

Pero junto a esta interesante reflexión, y las propuestas que se centran sobre todo en el intento de reconstruir la categoría jurídica del derecho de propiedad aplicada a estos bienes, “lo común” tiene otros desarrollos complementarios, como el que pone en énfasis en la idea de la necesaria “administración compartida” de estos bienes. Desde esta otra perspectiva, bajo la idea de lo común lo que prima no es la defensa o el disfrute en común de algo, sino la

¹ Sobre la pluralidad de contenidos que puede englobar el concepto de “lo común”, vid por todos recientemente Subirats, J.- Rendueles, C. Los (bienes)comunes ¿Oportunidad o espejismo?. Icaria, Barcelona 2016.

² En este sentido deben destacarse las aportaciones de Rodotà, S., como su trabajo Beni comuni: una strategia globale contra la human divide, en el libro colectivo a cargo de Maria Rosaria Marella, Oltre el pubblico e il privato, Per un diritto dei beni comuni, ed. Ombre Corte, Verona 2012, págs. 301-311 i Mattei-Reviglio-Rodotà. I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 2010.

participación conjunta en la protección y gestión de determinados bienes. No se reclama el derecho a disfrutar de algo, sino la voluntad de participar en su gestión.

Desde esta perspectiva los “bienes comunes” se conciben como un tipo de bienes que permiten poner en marcha prácticas de gestión en común, de administración compartida, de participación en el hacer³. No importa tanto el lograr un uso eficaz y eficiente de determinados bienes asegurando su utilización a las generaciones futuras, cuanto de articular a través de su gestión compartida un modo de actuar que permita superar la crisis política y de valores, la crisis de la democracia.

La administración compartida de los bienes comunes pretende en último término romper el esquema bipolar clásico del Estado sobre el papel de la administración y los ciudadanos, según el cual corresponde sólo a las administraciones ocuparse del interés público y la gestión de los bienes comunes o públicos, mientras que los particulares se limitan a ocuparse de sus propios intereses.

II.- La administración compartida.

Esta construcción de la “administración compartida” en la gestión de los bienes comunes es la que ha desarrollado la fundación LABSUS, bajo la dirección del profesor Gregorio Arena, y la que debería ser objeto de exposición y análisis en la Jornada a celebrar en Santa Coloma de Gramenet. Exponemos a continuación las ideas centrales de esta propuesta a partir de los trabajos del citado profesor⁴.

a.- ¿Qué son los bienes comunes?.

Los bienes comunes son bienes de los que todos podemos disfrutar pero que precisamente por ello corren el riesgo de ser perjudicados, apropiados o destruidos por su uso intensivo. Son bienes que si son mejorados mejora la vida de todos, pero que si se perjudican empeora la vida del conjunto de los ciudadanos.

Como ejemplo de bienes comunes puede citarse el ambiente, el territorio, la escuela, la salud, los bienes culturales o la memoria colectiva, o los bienes abandonados en nuestras ciudades, viejas escuelas o viejos equipamientos colectivos en desuso.

³ Esta idea es la que, por ejemplo, creemos está presente en el “municipalismo del bien común” al que se refieren Blanco, I. Gomá, R., Icaria, Barcelona 2016: “el municipalismo del bien común quiere explorar un nuevo campo de interacciones entre prácticas ciudadanas e innovaciones institucionales, entre políticas públicas de nuevo tipo y procesos de base. Es también una apuesta por situar el ámbito local como un nuevo marco tangible de los procesos sociopolíticos constituyentes del cambio de época, desde valores de democracia, cooperación, igualdad, autonomía, ecología y solidaridad”.

⁴ Arena, Gregorio. I beni comuni nell'era della condivisione, en el libro colectivo dirigido por Arena-Iaione, L'età della condivisione, Carocci editore, Roma 2015; Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione, en el libro colectivo dirigido por Bombardelli, M. Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi, Università degli studi di Trento, 2016, y las diversas colaboraciones del citado profesor en la página web. de LABSUS, y en particular en los Rapports anuales de la Fundación.

La preocupación por los bienes comunes se acrecienta cuando se constata la desatención respecto de espacios públicos urbanos que se ven como espacios de nadie, o en su caso sólo de la administración, en lugar de concebirse como lugares de todos en tanto son espacios públicos. La falta de atención permite la agresión incontrolada y sin castigo por parte de quienes no alcanzan a apreciar la importancia de estos bienes para la viabilidad urbana y la cohesión social.

b.- ¿Quién se debe hacer cargo del cuidado de los bienes comunes? Los ciudadanos activos.

Los ciudadanos activos son aquellas personas que bajo diversas formas de organización, y en colaboración con la administración, pasan a cuidar de los bienes comunes. Personas que no actúan sólo para remediar la ineficacia de la Administración pública o la falta de recursos públicos. Son personas responsables y solidarias que quieren ejercer una nueva forma de ciudadanía. Es un nuevo voluntariado que tiene como finalidad el cuidado de bienes comunes.

c.- Una nueva forma de participación.

La administración compartida supone una nueva forma de participación de los ciudadanos en la vida colectiva. Se trata de articular una nueva forma de participación no simplemente decisonal, sino de gestión, basada en el hacer común. Aunque sea bajo la apariencia muy concreta del mantenimiento y gestión de espacios y bienes públicos, la participación en el hacer contribuye a llenar el vacío entre sociedad e instituciones, haciendo circular nueva linfa en los circuitos esclerotizados de la democracia.

La participación de los particulares en la vida pública, en tanto ciudadanos, se suele llevar a cabo en las democracias representativas sólo en la esfera política y sólo en ciertos momentos (las elecciones) a través del ejercicio del derecho de voto, que es un acto de delegación de los intereses propios en los representantes, para que éstos se ocupen de su defensa y gestión.

En una fase más avanzada de las democracias la participación de los ciudadanos se abre a la vida administrativa a través del procedimiento, con el fin de configurar la decisión administrativa y, según los principios de la "buena administración", lograr la mejor decisión posible. Se trata de reforzar la legitimidad de la administración, más allá del hecho de concebir al aparato administrativo como el brazo ejecutor de la ley que expresa el interés general. Pero en este tipo de participación el ciudadano sigue apareciendo frente a la administración prestacional como un cliente que exige derechos y reacciona sólo ante los incumplimientos de las prestaciones a las que cree tener derecho.

La participación activa, la que se corresponde con la idea de administración compartida, debe superar esta cultura a través del convencimiento de que en el cuidado y desarrollo de los bienes comunes el ciudadano no es un cliente que espera prestaciones, sino un sujeto activo que colabora con la administración en la defensa de lo que es de todos. Esta participación demuestra que los ciudadanos tienen la capacidad y las competencias suficientes para dar satisfacción a sus necesidades y a las del conjunto de sus vecinos, sin tener que delegar todo en las instituciones, aunque deben buscar la colaboración con las instituciones.

d. La necesaria institucionalización.

La potencialidad del principio de la participación en el hacer, y la disponibilidad de ciudadanos activos, precisa de mecanismos institucionales capaces de traducir esta potencialidad en actuaciones concretas.

Para ello se recurre al nivel local de administración y a las Ordenanzas locales. La norma local es el instrumento de concreción de los principios generales de participación y buena administración.

La Ordenanza es un instrumento normativo ágil, simple, fácilmente modificable y adaptable a las diversas realidades municipales.

e. Los Pactos de colaboración.

La Ordenanza, a su vez, se concreta en los Pactos de colaboración. Estos Pactos, que pueden ser de mayor o menor complejidad, establecen los acuerdos entre la administración municipal y los ciudadanos activos para llevar a cabo concretas actuaciones. Son convenios excluidos de la legislación de contratos del sector público. Son formas de actuación administrativa no imperativa, mecanismos que tratan de organizar a todos los sujetos implicados (políticos, gestores públicos, empresarios, ciudadano) hacia objetivos comunes de interés general. Estos Pactos deben incluir, entre otras posibles cuestiones, las siguientes previsiones:

- Objetivo de la colaboración.
- Identificación de las personas que formalizan el convenio. Identificación del responsable municipal del seguimiento de la colaboración.
- Duración de la colaboración, causas de suspensión o de posible resolución anticipada.
- Modalidad de la actuación, recíprocas obligaciones materiales y económicas.
- Mecanismos de dirección y coordinación municipales.
- Recíprocas responsabilidades derivadas de la actuación por daños a terceros o a los bienes. Necesidad de un seguro y ámbito de su cobertura.
- Aportaciones públicas comprometidas.
- Publicidad del acuerdo.

f. Procedimiento.

Los ciudadanos que desean llevar a cabo una actuación deben cumplimentar un formulario con todos los datos que permitan formalizar el Pacto de Colaboración y lo deben remitir telemáticamente al órgano encargado de la Administración Compartida.

El órgano administrativo identifica el Responsable del posible acuerdo, el cual una vez comprobada la viabilidad del mismo, formaliza con los responsables ciudadanos el Pacto de Colaboración y procede a su publicación.

g. Objetivo central de la administración compartida: dar a las personas la posibilidad de ocupar el lugar que les corresponde en la vida colectiva.

III.- La experiencia italiana. Los Reglamentos sobre la colaboración entre ciudadanos y la administración municipal para el cuidado y regeneración de los bienes urbanos comunes.

La conclusión final a que nos lleva la experiencia italiana de la administración compartida⁵ es que cuando los ciudadanos activos asumen el cuidado de los espacios de sus barrios, lo que en principio se ve son personas que conservan una plaza, un jardín, una escuela...Pero en realidad estas personas están haciendo algo mucho más importante, están reforzando los vínculos que mantiene unida su comunidad y están produciendo capital social. Su propio comportamiento nos hace saber que se puede confiar en el prójimo.

La administración compartida permite hacer emerger a las personas como portadoras no sólo de necesidades, sino también de capacidades.

Por esta razón es de enorme interés conocer la experiencia italiana, tanto los Reglamentos ya aprobados como los Pactos de Colaboración aprobados y llevados a la práctica y plantearse, desde el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, la posibilidad de iniciar los trámites para aprobar una Ordenanza sobre la administración compartida inspirada en los citados Reglamentos italianos. Como tareas previas debería definirse el procedimiento de su elaboración (equipo redactor del primer borrador, sujetos llamados a participar en la redacción inicial...), así como definir el marco normativo de referencia a tener en cuenta (legislación estatal, autonómica, ordenanzas del propio ayuntamiento). El contenido podría seguir el modelo de las Ordenanzas italianas:

- finalidad, objeto y ámbito de aplicación.
- definiciones.
- principios generales.
- ciudadanos activos (sujetos con capacidad para formalizar los Pactos de colaboración).
- pactos de colaboración.
- .procedimiento para formalizar los Pactos de Colaboración.
- modalidades de mantenimiento, gestión compartida y regeneración de bienes públicos.
- ayudas públicas.
- información, transparencia y evaluación.
- responsabilidad y control.

⁵ Más de 150 Ayuntamientos italianos han aprobado sus Ordenanzas de Administración Compartida y han puesto en marcha infinidad de Pactos de colaboración.

