

La Garantía de los Nuevos Derechos Urbanos

La perspectiva italiana

Prof. ra Claudia Tubertini

El Surgimiento de los Derechos Urbanos



Superación del Estatus Formal

Evolución del derecho ciudadano a configurar, cuidar y regenerar el espacio público activo.



Práctica Cotidiana y Relacional

Transformación de la ciudadanía en ejercicio directo frente a la administración pública.

No nos referimos simplemente al derecho a la vivienda o al acceso a los servicios públicos tradicionales, sino al derecho subjetivo de los ciudadanos a participar activamente en la configuración, el cuidado y la regeneración del espacio público en el que viven.

La ciudadanía, en este sentido, deja de ser un mero *estatus formal y jerárquico* otorgado por el Estado para convertirse en una práctica cotidiana, relacional e institucionalizada.

Italia ha logrado desarrollar un sistema de respuestas multinivel, capaz de ampliar la eficacia jurídica de los instrumentos de garantía de los derechos ciudadanos para transformar las aspiraciones cívicas en derechos genuinos y exigibles frente a la administración pública.

Las Cartas de Ciudadanía y pactos de coexistencia



Participación Democrática

Codificación de cauces cívicos en gobiernos locales.



Ecosistema Digital

Integración en Mi Carpeta Ciudadana institucional.



Derechos de Acogida

Extensión inclusiva a residentes no nacionales.

principalmente operan en tres líneas: la codificación de la participación democrática, la transparencia (una evolución que ha fluido hacia el ecosistema digital de Mi Carpeta Ciudadana) y la extensión simbólica de los derechos de acogida a los no nacionales.

Desde una perspectiva estrictamente dogmática, pertenecen a la categoría del Soft LAW.

Sin embargo, en la aplicación de los principios generales de "Buena Administración" (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) y de Confianza legítima, los jueces pueden ordenar a la entidad pública que indemnice los daños a través de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración.

Jerarquía de los Instrumentos Jurídicos

C. Acuerdos de Colaboración

Negociado y Justiciable

B. Carta de Servicios Municipales

Vinculante y Normativo

A. Pactos de Coexistencia

Político y Simbólico

Ante la presión por la participación ciudadana, el sistema jurídico italiano ha respondido mediante diversos instrumentos, cada uno con profundas diferencias en su valor y eficacia jurídica:

A. Ciudadanía y pactos de coexistencia: la dimensión ético-política

En el nivel más cercano al modelo español encontramos los Pactos de Ciudadanía y Convivencia, firmados por grandes ciudades como Bolonia o Florencia junto con comunidades extranjeras, asociaciones y confesiones religiosas.

Valor jurídico: Político, programático y simbólico.

B. La Carta de Servicios Municipales: El requisito de estándares de desempeño

Un paso más allá, en términos de coerción, se encuentra la Carta de Servicios Municipales . Este instrumento, exigido por ley a los proveedores de servicios públicos, define el acuerdo de transparencia en el desempeño de los mismos.

Si la administración incumple las normas de calidad establecidas, la ley otorga al ciudadano el derecho formal a iniciar procedimientos oficiales de queja, exigir una compensación económica o solicitar la activación de poderes sustitutivos.

C. Acuerdos de colaboración para bienes comunes: La frontera de la administración compartida

En la cúspide de esta pirámide, donde los derechos urbanos se fusionan con la acción directa sobre el territorio, encontramos los Pactos de Colaboración . Es aquí donde se produce el verdadero punto de inflexión dogmático italiano: la traslación del principio constitucional de subsidiariedad horizontal, consagrado en el artículo 118, párrafo 4, de la Constitución.

El Reglamento Pionero de Bolonia (2014)

Codificación de la Administración Compartida

Procedimiento formal impulsado junto con el laboratorio Labsus.

Urbanismo Participativo

Talleres vecinales para reuso de inmuebles y zonas verdes urbanas.



En 2014, el Ayuntamiento de Bolonia se convirtió en el primero de Italia en aprobar el «Reglamento de Colaboración entre Ciudadanos y Administración para el Cuidado y la Regeneración de los Bienes Comunes Urbanos ». Con el respaldo científico y doctrinal de Labsus (Laboratorio de Subsidiariedad), Bolonia no se limitó a emitir una carta de participación, sino que codificó un procedimiento administrativo.

Mediante la planificación urbana participativa y los talleres vecinales, Bolonia ha demostrado cómo la cooperación entre ciudadanos e instituciones puede trascender la arbitrariedad o la mera espontaneidad y convertirse en una forma habitual de actuación administrativa. Cientos de acuerdos firmados en la capital emiliana —relacionados con la reutilización de edificios abandonados, la gestión compartida de zonas verdes urbanas o proyectos de inclusión— dan testimonio del surgimiento de un sistema en el que la administración toma decisiones no para los ciudadanos, sino con ellos.

Bases Constitucionales y normativas

Constitución Italiana

Art. 118, párr. 4

Consagración formal del principio de subsidiariedad horizontal.

Ley 241/1990

Art. 1, párr. 2-bis

Relaciones regidas bajo principios de colaboración y buena fe.

El Paradigma de la Ciudad Colaborativa



Del Acto Unilateral al Consenso

Superación del ejercicio puramente autoritario del poder público mediante procesos participativos, transparentes y estructurados.



Gestión de Bienes Comunes Urbanos

Regeneración activa de espacios públicos, inmuebles en desuso y servicios de utilidad social de interés general.

Evolución estatutaria: Las entidades locales incorporan la colaboración cívica en sus Estatutos Municipales como modalidad ordinaria de actuación administrativa.

desde la perspectiva italiana, el instrumento jurídico más poderoso es el Pacto de Colaboración. En él reside la verdadera garantía de los nuevos derechos urbanos.

A diferencia de los Acuerdos de Convivencia (que siguen siendo manifiestos éticos) el pacto de Colaboración se configura como un **acto administrativo de carácter negociado y bilateral** . Surge un vínculo *bilateral sui generis* que genera posiciones jurídicas perfectas y ejecutables. La ejecutabilidad de los derechos cívicos en nuestro ordenamiento jurídico no se fundamenta en una frágil concesión burocrática, sino que encuentra un fundamento formal en **el artículo 1, apartado 2-bis de la Ley 241/1990** , que establece que *«las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública se basan en los principios de colaboración y buena fe »* .

La jurisprudencia administrativa ha aclarado que, cuando una autoridad local firma un Pacto, crea una posición de **Expectativa Legítima entre los ciudadanos activos** . En consecuencia, la reconsideración repentina o el incumplimiento de los beneficios públicos prometidos (seguros, servicios públicos, exenciones fiscales) y la retirada injustificada de la Autoridad —que no puede revocar el Pacto por una mera reconsideración política sin violar los principios de buena fe— constituyen una violación de la prohibición de *venire contra factum proprium* .

Escrutinio Judicial: TAR Piemonte y Consejo de Estado

Caso Askatasuna (2025)

Validación de acuerdos de cogestión de bienes patrimoniales públicos.

Prohibición de "Venire Contra Factum Proprium"

Ilegitimidad de revocaciones motivadas por simple replanteamiento político.



Los recientes fallos de tribunales administrativos han confirmado de manera definitiva el carácter plenamente prescriptivo de estos acuerdos.

Un caso emblemático es el "Caso Askatasuna" en Turín. Mediante la orden cautelar del 12 de junio de 2025, emitido por el Tribunal Administrativo Regional del Piemonte (TAR) , los jueces desestimaron los recursos de terceros contra la resolución municipal de Turín que establecía un acuerdo de colaboración para el codiseño y la gestión compartida de un inmueble, validando así la plena legitimidad de la administración compartida orientada a la gobernanza social y la valorización del patrimonio público.

El posterior recurso ante el Consejo de Estado (orden cautelar del 11 de septiembre de 2025) confirmó el carácter vinculante del instrumento, definiéndolo como un ámbito que "involucra intereses públicos de importancia primordial cuya evaluación requiere un examen exhaustivo " .

El Tribunal Administrativo Regional también aclaró otro aspecto dogmático fundamental relacionado con la efectividad del vínculo jurídico que surge del pacto de colaboración:

una vez que un acuerdo de colaboración deja de tener efecto formalmente y la propiedad pierde su condición de bien común, cualquier apelación de terceros se vuelve inadmisibile por falta de interés sobrevenido. Esto demuestra claramente que la existencia, modificación o terminación del acuerdo altera instantáneamente la situación jurídica y las posiciones subjetivas de las partes.

Límites Legales

Prohibición de Amnistías Urbanísticas

Cons. Stato n. 711/2025: Inviabilidad de sanar infracciones urbanísticas graves.

Respeto a las Normas de Seguridad

Inimputabilidad de derogaciones a leyes estatales sobre seguridad pública.

Existen límites legales claramente insuperables a la legalidad formal, como lo recuerda el Consejo de Estado (Sección VII, n.º 711/2025) , que especificó que,

si bien los procesos de subsidiariedad tienen un altísimo valor civil y cultural, los acuerdos de colaboración no pueden traducirse en una amnistía permanente para las graves infracciones de construcción o las derogaciones irremediables de las normas estatales de seguridad. La administración compartida encuentra su fuerza precisamente porque se mueve y se arraiga dentro de la normativa legal.

La **exigibilidad** de los derechos y obligaciones derivados de los pactos de colaboración no responde a las lógicas de los contratos comerciales, sino que se fundamenta en los principios constitucionales de la administración compartida y de la subsidiariedad horizontal.

Al configurarse como actos administrativos de naturaleza no autoritativa, los pactos excluyen generalmente pretensiones patrimoniales o indemnizatorias tradicionales, traduciéndose en cambio en un **vínculo de corresponsabilidad orientado al cuidado del bien común**.

La intensidad y las modalidades de esta exigibilidad varían significativamente según la naturaleza del instrumento utilizado.

En los pactos que tienen por objeto intervenciones de cuidado y gestión de baja intensidad y de carácter principalmente de mantenimiento, la exigibilidad se resuelve en compromisos lineales y estandarizados: **la administración está obligada a garantizar el acceso al bien, el suministro de materiales de consumo y la cobertura de seguros, mientras que los ciudadanos responden del respeto a las modalidades operativas acordadas, bajo pena de revocación del acuerdo.**

En los **pactos complejos**, por el contrario, donde el objeto de la colaboración afecte a bienes inmuebles de valor histórico, cultural o social que requieren intervenciones de regeneración, transformación o gestión continuada a largo plazo. la exigibilidad se vuelve estructural y dinámica: las partes están **vinculadas a una co-proyección permanente y a compartir riesgos operativos más elevados.**

En caso incumplimiento en un pacto complejo, el ejercicio de los derechos no puede prescindir de la **activación de mesas paritarias de mediación y cláusulas de remodelación del acuerdo**, ya que la complejidad del interés público subyacente impide resoluciones unilaterales o automáticas, exigiendo la salvaguardia de la gobernanza participativa y la continuidad del proyecto social iniciado.

Hay que tener en cuenta que la doctrina italiana mayoritaria considera que los pactos de colaboración sean acuerdos administrativos, lo que conlleva reconocer a la administración pública la posibilidad de revocación unilateral por necesidades sobrevenidas de interés público.

"En caso de incumplimiento de los acuerdos sustitutivos, se aplicarán los principios del código civil en materia de obligaciones y contratos, en la medida en que sean compatibles."(art. 11 de la Ley 241/1990)

References

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118 del 1997.

ARENA G., BOMBARDELLI M. (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Quaderni dell'Università di Trento, n. 62 del 2022.

BOSCHETTI B. (dir.), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una indagine multidisciplinare*, Quaderni Terzjus 2024

CORTESE F., *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in FERRARI G. F. (Dir.), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020.

DONATI D., *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, 2013.

DONATI D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019.

GIGLIONI F., *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Franco Angeli, 2025