

Ciudadanía y Estado democrático

**Reflexiones para el bien común
medioambiental**

Ángel B. Gómez Puerto

978-84-1324-154-8

Ciudadanía y Estado democrático.

Reflexiones para el bien común medioambiental.

Ángel B. Gómez Puerto.

Profesor de la Universidad de Córdoba.

Área de Derecho Constitucional.

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720447).

© Copyright by
Ángel B. Gómez Puerto
Madrid, 2019

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

Consejo Editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-1324-154-8

A mi hijo, Gonzalo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. CRISIS EN EL “ESTADO DE PARTIDOS” (POLÍTICOS).....	8
II. LA PROMESA ELECTORAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO	11
III. HAY VIDA TRAS EL ARTÍCULO 155 (DE LA CONSTITUCIÓN)	14
IV. CUARENTA AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS	17
V. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA ECONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN.....	20
IDEAS PREVIAS.....	20
EL MODELO DE LA EMPRESA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	21
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA	22
IDEA FINAL. LA HUMANIDAD COMO OBJETIVO DE LA ECONOMÍA	23

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEDIO AMBIENTE.....	24
1. IDEAS PREVIAS GENERALES. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL INTERNACIONAL.....	24
2. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA.....	27
3. LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL BIEN COMÚN MEDIOAMBIENTAL.....	29
4. PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN PARA UNA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE	31
5. LOS DIEZ EJES ESTRATÉGICOS PARA CÓRDOBA	33
6. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO.....	34
VII. ABSTENCIÓN ELECTORAL Y ESTADO SOCIAL.....	36
VIII. PRINCIPIOS Y VALORES PARA UN MODELO DE LO COMÚN	38
1. MARCO CONCEPTUAL. EL BIEN COMÚN Y LOS INTERESES GENERALES. NUESTRO MODELO CONSTITUCIONAL.....	38
2. LA HORA DE LAS INICIATIVAS CIUDADANAS EN LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO ENTRE EL VALOR SOCIAL Y ECONÓMICO DE LO COMÚN. EXPERIENCIAS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA EN DEFENSA DEL PATRIMONIO COMÚN	40
IX. LOS OBJETIVOS DEMOCRÁTICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE ANDALUCÍA	44
X. DIGNIDAD.....	49
OTROS LIBROS DEL AUTOR.....	53

INTRODUCCIÓN

¿Está en peligro nuestro sistema democrático?, ¿son efectivos realmente los derechos de participación política que tenemos?, ¿es realmente democrática nuestra sociedad en esta segunda década del siglo XXI?. Aparentemente, y en puridad constitucional formal, la respuesta a esas interrogantes sería afirmativa. Pero, no debemos perder la perspectiva de que la democracia no solo es votar periódicamente. También es respeto permanente al conjunto de derechos y libertades.

En la vida real y cotidiana del común de la gente, la justicia social y el respeto a nuestro entorno vital considero que están cuestión. El sistema económico, el tejido empresarial no puede desconocer la necesaria atención al interés social, al bien común, a los bienes de la humanidad, al cuidado a la vida que nos rodea, al medio ambiente. La propiedad no es ilimitada, la relevancia constitucional de la función social de la propiedad debemos tenerla muy presente, y debe y puede tener mucha virtualidad. Está en juego la vida, la salud planetaria.

Los Estados actuales deben incorporar de manera más firme su compromiso con la defensa la causa social, del interés colectivo, haciendo de la protección del medio ambiente, de la vida, objetivo constitucional de primer orden. Esta es una de las ideas centrales de la presente obra.

I. CRISIS EN EL “ESTADO DE PARTIDOS” (POLÍTICOS)

Nuestra actual Constitución, votada en referéndum por las personas que tenían derecho a voto en diciembre de 1978, consagra en su artículo sexto el denominado “Estado de partidos”. Literalmente, el mencionado precepto de la carta magna proclama que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

En el constitucionalismo contemporáneo, se considera que el “Estado de partidos” es la forma que adoptan los actuales Estados constitucionales, comprometidos con el principio democrático, garantista de la participación política, en los que los partidos políticos protagonizan prácticamente la totalidad de la actividad política, con el objetivo de superar períodos constitucionales anteriores en los que los partidos políticos no actuaban con relevancia electoral y parlamentaria.

Sobre la participación en la vida política, y la tensión ciudadanos/partidos políticos, el jurista austriaco Hans Kelsen (1881-1973) elaboró el fundamento filosófico del “Estado de partidos” con esta reflexión: “es patente que el

individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado y que, consiguientemente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos; de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan, en forma de partidos políticos, las voluntades coincidentes de los individuos. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”.

Varias décadas después, con la experiencia de observación de la actividad de los partidos políticos, y de su supuesto (y exigido por la actual Constitución) funcionamiento y estructura interna democráticas, creo que estamos ante una crisis del elaborado doctrinalmente y consagrado constitucionalmente “Estado de partidos” (políticos). Esa tesis de Hans Kelsen, y del constitucionalismo contemporáneo del pasado siglo, creo que está superada, y es poco democrática.

Estudios sociológicos reiterados señalan a dichas entidades políticas y a sus líderes como problemas para la ciudadanía, cuando deberían ser considerados parte de la solución a los problemas que padecemos. Además, las tasas de abstención electoral son otro elemento que nos lleva a plantearnos la duda sobre la efectividad de esa casi exclusividad, monopolio, en la representación política por parte de los partidos políticos.

Sin duda uno de los mayores problemas para la consideración como realmente democrático del “Estado de partidos” es la ausencia aún de un sistema de listas abiertas, que posibilite a la ciudadanía realmente elegir a nuestros representantes. El sistema de primarias implantado progresivamente por los partidos políticos es sin duda un avance, pero vemos que en la práctica real no deja de ser una variante de la decisiones de las cúpulas de los partidos, e

incluso directamente decisiones personales del dirigente máximo, pidiendo a posteriori que los afiliados o inscritos den o no el visto bueno, cuando no flagrantes incumplimientos de los supuestos de primarias que se aprueban en los documentos internos de los partidos políticos. Una falacia democrática.

Se imponen reformas constitucionales para una mayor participación democrática. La ciudadanía, a título individual, la que no participa, ni quiere participar, en la vida interna de los partidos políticos, también tenemos derecho a ser relevantes en el sistema de representación política, pero no para decidir sobre opciones electorales cerradas y bloqueadas. Queremos votar pero también elegir.

En este final de la segunda década del siglo, los partidos políticos deben dejar de ser el monopolio de la vida política. Es un error su concepción de que representan en exclusiva la voluntad del pueblo.

Las Constituciones del siglo XXI deben introducir en sus reformas mecanismos de participación política que sitúen a la persona en el centro del sistema democrático, con el objetivo de conseguir de nuevo la afección de la ciudadanía a la actividad política, tan necesaria para luchar por los objetivos del Estado social, con la igualdad real como fin último.

II. LA PROMESA ELECTORAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

¿Está regulada la promesa electoral en España?, es decir, ¿los compromisos de los partidos políticos en sus programas electorales tiene algún efecto jurídico?, ¿suponen un compromiso “contractual” con la ciudadanía, con el “cuerpo electoral?, ¿tiene consecuencia el incumplimiento de la promesa electoral?. Son algunas preguntas que hago en público en estos tiempos preelectorales.

Asistimos cada campaña electoral a una serie de promesas electorales de las diferentes opciones políticas que concurren a cada convocatoria, compromisos a veces muy concretos que se insertan como contenidos de los programas electorales, y que los partidos políticos hacen públicos en el tiempo inmediatamente anterior a la fecha de la celebración de la elección de nuestros representantes, o que anuncian en entrevistas o debates públicos.

Muchas de esas promesas se incumplen, algunas de ellas muy sonadas. En materia de puestos de empleo que supuestamente se iban a crear han sido de las más escandalosas que en la historia de nuestro actual período democrático se han producido, en un tema tan sensible socialmente. Pero hay otros temas en los que también se han producido incumplimientos de promesas. Una muy famosa, en política exterior.

La situación es que una vez constituidas las cámaras legislativas o corporaciones para las que se desarrollaba el proceso electoral, una vez en

posesión de sus puestos de representación de la soberanía popular las personas electas, resulta que muchas de las promesas del tiempo electoral quedan en el olvido y la ciudadanía queda sin ningún tipo de opción de exigir el cumplimiento de la palabra dada por la persona candidata, ya electa y en posesión del “escaño”.

El problema de desafección a la actividad política que padecemos puede tener relación, también, con la sensación que se tiene de que se prometen acciones o resultados que sin embargo, y sin explicación o justificación en muchos casos, no se llevan a cabo una vez que nuestros representantes están ya en ejercicio de sus cargos. Y todo ello, sin consecuencia alguna, sin posibilidad real de reclamación o queja, o de revocación del incumplidor.

La realidad que acabo de exponer la considero una cuestión esencial para la credibilidad de nuestro Estado social y democrático de Derecho, dado que para decidir el sentido de nuestro voto tenemos en cuenta no sólo la formación u honestidad de las personas candidatas, sino también las promesas electorales de mejora de la vida o dignidad de la gente. Votamos de forma informada y consciente, pensando que sinceramente una vez elegidos nuestros representantes van a trabajar por conseguir que sean realidad las promesas electorales.

Si se produce el incumplimiento de lo prometido, los administrados deberíamos tener la opción de emitir algún tiempo de queja ante alguna instancia pública, que previamente tuviera un registro oficial de los diferentes programas electorales suscritos por las personas candidatas, para que asuman, si no cumplen lo prometido o justifican la imposibilidad de cumplimiento, su responsabilidad, y pueda producirse algún tipo de consecuencia, como pudiera ser su revocación o su imposibilidad para volver a ser candidato. Lógicamente serían necesarias reformas constitucionales y en el resto del ordenamiento jurídico, en especial, el electoral. Una más que se suma a las muchas que habría que abordar.

Se trata de hacer más fiable y creíble nuestro Estado democrático. Se trata de aproximar los intereses generales ciudadanos con nuestros representantes públicos. Se trata de hacer eficaz y transparente el mandato representativo. Se trata de que el principio de responsabilidad opere también en la representación democrática de la soberanía popular. Se trata, finalmente, de respeto al votante, a su libre voluntad expresada en la urna pensando en lo que se le ha prometido.

III. HAY VIDA TRAS EL ARTÍCULO 155 (DE LA CONSTITUCIÓN)

Desde hace ya dieciocho meses no nos hablan de otra cosa. Representantes públicos, medios de comunicación, tertulianos varios, etc, etc. España no tiene otra solución que aplicar el artículo 155 de la Constitución, la aplicación de la conocida como “cláusula de coerción federal”, para el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España.

Pero, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional hay preceptos muy importantes que tienen relación directa con nuestro bienestar, con el interés general, con el bien común, con la dignidad de todos, que no suscitan tanto interés público.

Para mí, hay un precepto clave, fundamental, el artículo 9.2 de nuestra Constitución. Veamos, en el texto constitucional conviven dos conceptos muy distintos del principio de igualdad. Lo más común es entender la igualdad como principio formal de igualdad ante la Ley. Esta es la versión más conocida, con más recorrido histórico. Es el principio que consagra el *artículo 14* de nuestro actual texto constitucional cuando proclama que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por

razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Aparentemente, con esta literatura jurídico-constitucional pareciera que estemos ante una regulación completa, redonda, cerrada, de la igualdad. Pero en realidad, es una mera declaración formal. Pero, en la realidad social y económica de cada persona, ¿qué instrumentos de gestión pública harán posible que este principio será real y efectivo? Esta es la gran cuestión y debiera ser el principal objeto de trabajo de nuestros poderes públicos.

Como anticipaba al inicio, en nuestra Constitución aparecen dos conceptos de igualdad. El otro, mucho más importante desde mi punto de vista, lo encontramos unos preceptos antes, en el *artículo 9.2*, es la denominada igualdad material. Dicho precepto recoge lo que algunos autores denominan “la cláusula social” del Estado democrático, es decir, la que posibilitaría un real Estado social en nuestro país.

Proclama el precepto constitucional que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Estableciendo también la obligación pública de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como la de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Para dar cumplimiento al importante contenido de este artículo 9.2 es imprescindible que los poderes públicos, todos, desde la Administración General del Estado hasta los Ayuntamientos y pasando por las Universidades y otras entidades públicas, desarrollen servicios y políticas públicas dotadas de recursos suficientes para que cualquier persona, con independencia de su condición o situación laboral o económica pueda tener las mismas oportunidades, para que de verdad todos los derechos y libertades proclamadas puedan ser reales y efectivos, para evitar que solo una minoría privilegiada tenga dichas opciones de manera real y efectiva.

Lamentablemente, en la última década, con la excusa de la “crisis económica” se ha desarrollado una tendencia de vaciamiento de políticas y servicios públicos con la finalidad, nos decían, de salvar el sistema. Pero, una democracia (en nuestro texto constitucional, una “*sociedad democrática avanzada*”) no puede dejar tirados sin recursos a las personas víctimas de esa crisis. Un Estado Social y Democrático de Derecho, que es como se define nuestro país, ha de garantizar con recursos públicos la igualdad, condición indispensable para que haya libertad plena. Y para esto, no se pueden anteponer intereses económicos a intereses sociales o generales. Y si hacen falta más recursos, los poderes públicos habrán de exigir más aportación a los que más tienen en forma de impuestos pero nunca debieran eliminar servicios públicos, pues ello provoca empobrecimiento social y desigualdad.

La única manera de que se imponga el bien común y los intereses generales es que los poderes públicos cumplan con lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución eliminando, removiendo, cualquier obstáculo que impida que la libertad o la igualdad sean reales y efectivas, Y esto sólo se puede conseguir desde lo público, con recursos y servicios públicos.

Y es que, además del artículo 155 de la Constitución, hay muchos preceptos constitucionales a los que no se presta la debida atención. El otro gran olvidado es el artículo 45, que proclama un derecho, que no lo es en realidad, a un medio ambiente adecuado, y una obligación general del cuidado del entorno, de conservación, contenido esencial del Estado social, también en cuestión en la última década.

Es hora de preocuparse por los problemas ciudadanos, que no son pocos, y dejen de lado esas cortinas de humo, como el número que titula esta columna de opinión. Las personas y nuestro entorno tienen que ser el centro de interés esencial de las políticas públicas y de la sociedad en general.

IV. CUARENTA AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS

El 3 de abril de 2019 se cumplen 40 años de las primeras elecciones municipales de nuestro actual período democrático. Eran tiempos verdaderamente difíciles y arriesgados para participar en la actividad política. No obstante esa dificultad, hubo personas comprometidas y valientes que dieron un paso al frente y decidieron ser candidatas en sus pueblos y ciudades. Hacía muy poco tiempo que había entrado en vigor la actual Constitución, que tras el largo y negro período de negación de derechos y libertades básicos, consagraba el principio de autonomía local, al establecer, en el marco del título referido a la organización territorial del Estado, que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales” (artículo 140).

Dicha proclamación está precedida de otro precepto fundamental, el 137, que expresaba una idea de Estado compuesta, no unitaria, diversa territorialmente en la gestión de los intereses, de cercanía a los administrados, y que literalmente decía, y dice: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Con ese respaldo constitucional tuvieron lugar las primeras elecciones municipales de nuestra actual Democracia. En ese 3 de abril de 1979 millones de españoles se lanzaron a las urnas para elegir democráticamente a sus concejales, que unos días después, una vez que se constituyeron las Corporaciones Municipales, elegirían a sus alcaldes y alcaldesas, primeras autoridades locales democráticas desde la II República.

Como decía al inicio, eran tiempos, esos de abril del 1979, complicados para la vida política. En el mundo rural aún quedaban muchos resquicios del franquismo, y la decisión personal de ser candidato a Alcalde no era nada pacífica, sobre todo en las fuerzas políticas que habían estado prohibidas hasta hacía muy poco tiempo, como fue el caso del Partido Comunista.

Las personas que decidieron dar ese paso y fueron elegidas concejales, y en su caso, alcaldes o alcaldesas, contribuyeron en esos años a experimentar la nueva democracia que había sido conquistada para nuestro país. En sus municipios y ciudades empezaron a construir el futuro, nuestro presente, a trabajar desinteresadamente por el bien común, dedicando su tiempo, sus energías y su patrimonio, y la de sus familias, a los demás, al bienestar de sus pueblos y de sus gentes.

En esas históricas elecciones locales, se eligieron un total de 67.505 concejales, en los casi 8.100 municipios del conjunto del Estado español. La Unión de Centro Democrático consiguió 28.960 concejales (30,6%), el Partido Socialista Obrero Español un total de 12.059 concejales (28,1%) y el Partido Comunista de España llegó a los 3.727 concejales (13,1%). En el ámbito nacionalista, Convergencia i Unió logró 1.756 concejales y el Partido Nacionalista Vasco 1.079 ediles. Es de destacar que un total de 16.320 concejales lo fueron en candidaturas ajenas a partidos políticos, candidaturas independientes de nivel local.

Por el pacto político que tras las elecciones se firmó ente Partido Socialista y Partido Comunista, la izquierda gobernó en dicha primera legislatura local en

grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza o Málaga. De las 50 capitales de provincia, el Partido Socialista obtuvo 23 alcaldías, Unión de Centro Democrático 20 y el Partido Nacionalista Vasco 3. Por su parte, el Partido Comunista obtuvo la alcaldía de Córdoba, y el Partido Socialista Andaluz, luego Partido Andalucista (ya extinto), la de Sevilla.

Cuarenta años después, quizá ha llegado el momento de reconocer el papel histórico de todas esas personas, sobre todo las del mundo rural, de esos pequeños municipios que no suelen aparecer ni en los medios de comunicación, ni en los reconocimientos públicos. Una de esas personas fue mi padre, Bartolomé Gómez Moreno, candidato a la alcaldía por el Partido Comunista de España en mi pueblo, El Viso de los Pedroches, el 3 de abril de 1979, que ejerció el cargo de concejal al servicio de sus paisanos durante esos primeros, y complejos, años de democracia municipal.

V. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA ECONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN

IDEAS PREVIAS

Es evidente que el desarrollo de las actividades económicas se centra en torno a entes que denominamos empresas. La empresa es una específica modalidad de riqueza productiva que nace de la iniciativa creadora del empresario, de la proyección patrimonial de su labor organizadora de los distintos factores de producción, y de la actividad que desarrolla en el mercado a través del conjunto de bienes y derechos así organizados, poniendo a disposición de los consumidores su creación, los bienes y servicios a comercializar.

Desde un punto de vista jurídico, la empresa se presenta como una cosa integrada por una pluralidad de bienes y derechos heterogéneos, no unidos materialmente pero sí por vínculos organizativos (bienes muebles e inmuebles, derechos inmateriales como patentes y marcas, elementos personales como su plantilla laboral), en la que confluyen numerosos intereses (de su propietario, pero también de los trabajadores, consumidores, acreedores, poderes públicos y de la sociedad en general), y con capacidad de ser sujeto de derechos, obligaciones y responsabilidades.

EL MODELO DE LA EMPRESA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El concepto jurídico de la empresa experimentó una importante modificación a raíz de la promulgación de la Constitución española de 1978, debido tanto a su prevalencia formal y material, como a su extenso contenido socioeconómico (la conocida como “Constitución económica”).

La empresa es hoy una pieza institucional y un concepto normativo del sistema económico constitucional. Un sistema fundado, en el marco de una economía social de mercado, en el reconocimiento (artículo 38) como derecho fundamental, de la libertad de empresa de los sujetos privados, lo que origina las empresas privadas, así como de la iniciativa económica pública (las empresas públicas) en el artículo 128.2 del texto constitucional, debiendo tener, además, como referente la función social de la propiedad proclamada en el artículo 33.2 del texto jurídico fundamental.

En consecuencia, las empresas y sus titulares han de orientarse y sujetarse a los principios y las directrices constitucionales que condicionan tanto el régimen de su actividad externa como el de su estructura y procesos internos.

Se abre así, con dichos preceptos constitucionales, un proceso de coexistencia para las empresas privadas capitalistas, las empresas privadas de la economía social (cooperativas, sociedades laborales, etc), y las empresas públicas. En este contexto son objeto de protección los diversos grupos de intereses en juego (intereses privados de empresarios y trabajadores o los intereses generales o públicos), y las funciones constitucionalmente asignadas a las empresas y empresarios. Como ejemplo destacado encontramos el mandato constitucional de fomento de las diversas formas de participación de los trabajadores en las empresas. A su promoción están llamados los poderes públicos conforme a los artículos 1.1, 9.2 y 129.2 de nuestra Constitución.

De modo que la exigencia de productividad de la empresa y su subordinación a las exigencias de la economía general (artículo 38), los principios rectores de

la política social y económica (art. 39 a 52 del texto constitucional), o el comentado mandato a los poderes públicos de promover eficazmente las diversas formas de participación de los trabajadores en las empresas (artículo 129.2 CE), constituyen un cuerpo de altos principios normativos que configuran el contenido de nuestro modelo jurídico constitucional de empresa.

Conforme a ese modelo constitucional, la empresa es una organización económica productiva, y socioeconómicamente eficiente creada y dirigida por un sujeto jurídico (privado o público), atribuido de libertad de empresa o de iniciativa económica pública. Conviven, pues, dos posibles modelos de empresas, y de economía, en nuestro ordenamiento constitucional.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA

Con el marco constitucional expuesto, relevante poner en valor el compromiso social de las empresas. En este sentido, es oportuna la apelación a la responsabilidad social de la empresa (RSE)

En buena medida como reacción a los abusos del capitalismo sin límites, impulsado por la ideología neoliberal, la RSE propugna la asunción voluntaria de valores sociales y éticos por las empresas y los empresarios, con lo que desvela la cara no economicista de la empresa.

La Unión Europea ha definido la RSE como la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad, y ha aprobado varias comunicaciones de la Comisión Europea sobre la materia.

Las empresas, en especial las privadas, tienen por finalidad la atención de los intereses, normalmente lucrativos, de sus propietarios o titulares. Legítimo. Ahora bien, conforme a los valores y las políticas de la RSE también deben integrar en sus estrategias y actividades las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto a los derechos humanos, y los intereses y

derechos de los consumidores, así como prevenir y atenuar las posibles consecuencias adversas para la sociedad, para la vida común, para el entorno.

La Constitución económica, y su modelo constitucional de empresa, anteriormente expuesto, prefiguran un modelo de empresa privada coherente con los objetivos de la RSE. No obstante, los desarrollos legales de este tema no siempre avanzan como sería deseable. Y a veces, nos encontramos con supuestos reales de experiencias empresariales de instrumentalización de la RSE como simple *márketing* adjetivado de social.

En términos generales, la RSE encuentra una más fácil recepción y aplicación en las empresas de la economía social porque internalizan en sus propios valores y principios informadores los fines sociales y de interés general. No obstante, en las empresas privadas capitalistas ha habido avances legales con iniciativa como los balances sociales y los códigos de buen gobierno de las sociedades mercantiles. Y buenas prácticas hay desde luego.

IDEA FINAL. LA HUMANIDAD COMO OBJETIVO DE LA ECONOMÍA

Las empresas, el sistema económico nacional, no pueden desconocer la necesaria atención al interés social, al bien común, a los bienes de la humanidad, al cuidado a la vida que nos rodea, al medio ambiente. La propiedad no es ilimitada, la relevancia constitucional de la función social de la propiedad debemos tenerla muy presente, y debe y puede tener mucha virtualidad.

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEDIO AMBIENTE

Pretendo en este capítulo, desde la ciudadanía, dar forma a una petición necesaria, al menos así lo creo: que la protección del medio ambiente se sitúe como una política pública esencial en la esfera municipal, cumpliendo los mandatos constitucionales y los que contempla nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía.

He organizado los contenidos de la propuesta en seis partes, con la intención de hacer la exposición lo más pedagógica posible.

1. IDEAS PREVIAS GENERALES. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL INTERNACIONAL

En los últimos años ya se habla muy poco de la importancia de proteger los valores ambientales. La crisis económica, sus causas y sus consecuencias han provocado el olvido de cuestiones como el medio ambiente. Como reseñemos a continuación, será a partir de la cumbre de Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, y sobre todo, tras la Cumbre de Río de 1992, las políticas medioambientales y las normas jurídicas de protección experimentaron un avance notable, que lamentablemente en los últimos diez años cayeron bastante en el olvido.

En lo referente a Andalucía, nuestra tierra, es evidente que cuenta, entre otras potencialidades, con un conjunto de recursos naturales muy destacados, un ingente patrimonio natural. Es nuestra obligación colectiva para con las generaciones futuras conservar esos valores y es en el ámbito local en el que se pueden articular estrategias efectivas y democráticas para este objetivo. El artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 establece la “versión andaluza” del derecho al ambiente en unos términos más actualizados y completo que el artículo 45 de la Constitución Española. Se proclama en el texto estatutario que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. Asimismo se expresa en el artículo 28 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos.

Un concepto que considero muy importante recordar en un trabajo de estas características es el de desarrollo sostenible. El libro “Nuestro Futuro Común”, que lideró la ex primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, constituyó el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad.

La generación de la preocupación social por la protección del medio ambiente, y la incorporación de esta nueva preocupación social y sentimiento colectivo en los ordenamientos jurídicos occidentales se producen durante el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad. La toma de conciencia sobre el grado de deterioro de los recursos naturales hizo necesario que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales se enfrentaran al dilema entre desarrollo económico de los territorios y la protección del medio ambiente.

En este proceso histórico, un punto de inflexión determinante lo constituyó la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. A partir de esta fecha, sobre todo en el ámbito de las instituciones de las Comunidades Europeas, se inicia una intensa labor de elaboración y aprobación de normas de protección ambiental que determinará de forma notable el cambio de los ordenamientos jurídicos de los Estados en materia ambiental, y el inicio de un cambio social en cuanto a la sensibilización ciudadana hacia el medio ambiente.

También, entre final de los años sesenta y principios de los setenta, se promueven, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en diciembre de 1966 y que entró en vigor en enero de 1977), los llamados Derechos Humanos de Tercera Generación, entre los que se encuentra el derecho al medio ambiente, como un derecho inherente a la persona y con el objetivo del progreso social y elevación del nivel de vida de todos los pueblos.

Precisamente, nuestra Constitución de 1978 se aprueba pocos años después y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado miembro de las Comunidades Europeas. Por tanto, la introducción del artículo 45 en nuestra Constitución (derecho constitucional al medio ambiente y deber de conservar el entorno), con rango de principio rector de la política económica y social, hay que leerlo e interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental y en el marco del nuevo constitucionalismo social del momento.

En la evolución histórica de la protección jurídica del medio ambiente es central el papel de la Unión Europea, que supuso la adaptación jurídico-ambiental de España con su incorporación en enero de 1986. Con la vigencia de las normas ambientales comunitarias, estatales y autonómicas, se generó en nuestro Estado una compleja trama de normas y políticas ambientales. En este escenario competencial, las Comunidades Autónomas y las Administraciones

Locales están siendo determinantes tanto en la generación de nuevas normas, como en la ejecución de medidas tendentes a conseguir los objetivos constitucionales de protección del medio ambiente.

La consecuencia histórica, política y jurídica de este proceso ha sido la vigencia en la actualidad de un cuerpo normativo ambiental amplio y variado, así como una estructura administrativa ambiental especializada, con el reto común de garantizar el cumplimiento efectivo de dichas normas, para lo cual es estratégico contar con la implicación y participación activa de la sociedad y de los colectivos implicados.

Recientemente, en 2015, el *Papa Francisco ha publicado la Encíclica Laudato Si` sobre el cuidado de la Casa Común*, considerando al medio ambiente como patrimonio común de la humanidad.

2. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

En el último lustro he publicado en alguna ocasión que la preocupación por el medio ambiente estaba casi ausente de las agendas políticas e institucionales de las diferentes administraciones públicas. La “crisis” y los recortes lo justificaban casi todo. A posteriori, hemos conocido que, en realidad, era un desfaldo al erario lo que provocó recortes y desamparo.

Leo estos días en prensa nacional que el Barómetro Citix 2018, estudio de indicadores que tiene como objetivo posicionar y conocer la satisfacción de los ciudadanos sobre la transparencia y los servicios municipales de sus ayuntamientos, así como su opinión sobre la calidad de vida, otorga un claro suspenso a las políticas locales de medio ambiente.

En el caso de los Ayuntamientos de Andalucía, otorga sobre diez, una nota media de 5.5, sobre un total de 16 aspectos de políticas locales, un aprobado raspado. Y respecto a las políticas locales de medio ambiente, conectando con esa idea que he mantenido en los últimos años de olvido por las política

públicas medioambientales, la ciudadanía otorga una nota de 4.4 de calificación (sobre un máximo de 10) a las políticas locales de gestión del medio ambiente; un 4.8 a las políticas de conservación de los espacios públicos; un 4.9 a la manera en la que se gestiona en nuestros ayuntamientos el transporte público urbano; y un 4.1 a la política local de tráfico, todas ellas acciones públicas en directa relación con la calidad de vida y la sostenibilidad local.

A escasos meses de la nueva convocatoria electoral municipal, para el período de corporaciones locales 2019/2023, sería imprescindible recuperar el impulso de las políticas locales de medio ambiente, con recursos públicos dimensionados, y definiendo actuaciones en las que las iniciativas ciudadanas sean relevantes y protagonistas, para una eficacia real de las actuaciones públicas que se implementen.

Con carácter general, este proceso de participación, deseable y necesario, hace que la ciudadanía se implique en la acción de la gobernanza de lo público mucho más allá de la mera elección de nuestros representantes políticos en las instituciones, avanzando de esta manera la cultura democrática, que sin duda, genera también responsabilidad colectiva.

Pero sin duda, estos procesos de participación ciudadana son aún más necesarios en el tema que nos ocupa, contenido esencial del interés general o bien común, como es la protección del medio ambiente. En esta materia, la necesaria colaboración colectiva es fundamental para que las políticas públicas sean de verdad eficaces.

Hemos de apostillar, en este punto, que el interés público o social, el bien común, aunque es responsabilidad central en los sistemas democráticos de los poderes públicos, de las distintas Administraciones (nuestra propia Constitución proclama en su artículo 103 que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”), sin embargo, en un objetivo de una sociedad democrática avanzada es esencial contar con la participación

ciudadana, tanto en la fase de definición de las políticas públicas, como en el momento de su puesta en práctica.

De esta manera, en el bien común medioambiental, asuntos como la gestión de los residuos urbanos (procesos de separación en origen y reciclaje) o la limpieza pública, serían casi imposible que alcanzase sus objetivos sin una ciudadanía participativa y colaborativa, pero al mismo tiempo, considero que es fundamental que la gente participe en la propia definición de dichas políticas públicas, en este caso de ámbito claramente municipal, para lo que sin duda serían muy convenientes acciones de educación ambiental generalizadas y permanentes, elemento estratégico de gestión pública local, a no olvidar para el inminente período local que llega.

3. LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL BIEN COMÚN MEDIOAMBIENTAL

Ya no son admisibles modelos de desarrollo económicos insostenibles desde el punto de vista del respeto al entorno, por mucho empleo que pudieran generar. Los datos de impactos sobre el medio ambiente son abrumadores. Hubo épocas, no muy lejanas, en las que estos atajos para el desarrollo local eran justificados por determinados responsables (o irresponsables) públicos. Muy al contrario, el debido cuidado de nuestro entorno puede aportar muchas posibilidades de futuro para los territorios.

Con ese objetivo, considero necesario apostar por una idea de municipios entendida como un entorno de vida saludable, equilibrada en la ordenación del territorio, en la que las personas sean el principal centro de interés de la actuación municipal. Para conseguir los objetivos de sostenibilidad local, las administraciones locales tendrían los siguientes objetivos estratégicos para una política local de medio ambiente:

- Gestión de los residuos urbanos. Consecución del ciclo integral de los residuos (reducción, reutilización y reciclaje-compostaje), así como

potenciación de los servicios de limpieza viaria y la imprescindible implicación ciudadana para estos cometidos.

- Gestión del agua. Ciclo integral del agua, control en la red de abastecimiento para evitar pérdidas y concienciación social para reducir el consumo de agua.
- Control de la calidad del aire. Contribución desde lo local a la aplicación de normativa general autonómica y estatal sobre calidad del aire.
- Urbanismo sostenible. Planificación racional y sostenible de los usos del suelo (incorporación de la variable ambiental en la planificación del territorio). Asimismo, medidas de apoyo a la rehabilitación de viviendas y solares abandonados en las zonas antiguas e históricas de las ciudades, como alternativa a un crecimiento desmedido y expandido. Se trata de apostar por la idea de ciudad compacta, evitando la ocupación innecesaria de suelo.
- Transporte urbano y movilidad. Potenciar el transporte público colectivo, concienciación para el uso de medios de transporte alternativos, reducción del uso del vehículo privado y apuesta clara por la peatonalización como política de salud colectiva.
- Movilidad y salud. Apuesta por el uso de bicicleta en el ámbito urbano, como una estrategia de movilidad y de salud pública.
- Eficacia energética. Potenciar viviendas con técnicas de construcción aislantes (arquitectura bioclimática), así como la instalación de fuentes de energía no contaminantes (paneles de energía solar). Las administraciones deberían ser las primeras en dar ejemplo en esta línea estratégica, en sus propios edificios.
- Ruidos. Medidas a nivel local para la reducción de la contaminación acústica producida por ruidos y vibraciones.

- Espacios verdes. Incrementar las zonas verdes de las ciudades hasta alcanzar los objetivos actuales de la Organización Mundial de la Salud: entre 10 y 15 m² de zonas verdes por habitante, y cuidar/preservar lo existentes.
- Educación ambiental. Acciones permanentes de educación ambiental con el doble objetivo transversal de hacer más ambiental la actuación municipal en su conjunto y más comprometida a la ciudadanía.

4. PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN PARA UNA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

Desde el punto de vista de la organización municipal, para llevar a efecto con eficacia los objetivos estratégicos ambientales, la Administración Local debe dotarse de Concejalías de Medio Ambiente, bien estructuradas desde el punto de vista competencial y presupuestario, que incluyan no sólo la propia delegación municipal de medio ambiente, sino también a todo el sector público local medioambiental (empresas municipales u organismos autónomos de gestión de los residuos, del agua, del transporte público municipal o educación ambiental). Las Concejalías de Medio Ambiente de carácter mixto con otras delegaciones (urbanismo, obras, infraestructuras, etc.) no son lo más adecuado administrativa y jurídicamente para actuar con eficacia en la protección y defensa del medio ambiente urbano.

Asimismo, es muy importante potenciar mecanismos de participación como pueden ser los Consejos Locales de Medio Ambiente, mecanismo de participación de los colectivos y las personas, o la figura del Defensor Ambiental de la Ciudadanía, que acogería las propuestas o quejas de los vecinos sobre todas estas cuestiones, y fiscalizaría la actuaciones y omisiones de las administraciones públicas competentes en materia medioambiental, con similitud clara con las figuras de los actuales Defensores del Pueblo. Una

variante podría ser que el Defensor del Pueblo Andaluz tuviera un Adjuntía específica para la defensa del medio ambiente, con oficinas en el territorio. No obstante, paralelamente también han de potenciarse las medidas de vigilancia, inspección y sanción de las diferentes infracciones a la normativa ambiental general y a las ordenanzas de protección del medio ambiente local.

Como estamos exponiendo, especial y estratégica importancia tiene la participación de los ciudadanos en estas acciones locales de medio ambiente. La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (denominada Carta de Aalborg, Dinamarca, de 27 de mayo de 1994), destaca especialmente el “protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad” en los programas locales de medio ambiente. En concreto, se dice que ha de garantizarse el acceso a la información a todos los ciudadanos y grupos interesados. Se perseguirá, prosigue, por todos los medios la educación y la formación en materia de desarrollo sostenible. Estos principios también se desarrollan en diferentes Programas de Acción de la Unión Europea para el Medio Ambiente de la Unión Europea.

Por su parte, en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España (1999) se expresa que “la participación es el proceso de compartir decisiones sobre los asuntos que afectan a la vida de uno mismo y de la comunidad en que vive. De forma específica, la participación ambiental es un proceso que posibilita la implicación directa de los ciudadanos en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas ambientales”.

En los municipios, el fomento de la educación ambiental y de la participación ciudadana al respecto se ha de considerar un objetivo estratégico que ha de impregnar cada una de las actuaciones que se desarrollan en la gestión del medio ambiente urbano. Los diferentes programas de educación y concienciación ambiental son el instrumento que permiten la relación directa con los ciudadanos (escolares, universitarios, colectivos verdes, asociaciones de vecinos, etc.) para hacer más eficaz la gestión de la recogida de los residuos,

limpieza de nuestras calles y plazas (muy impactadas de suciedad en los eventos festivos), separación y reciclaje de residuos, ahorro en el consumo de agua, ahorro energético, respeto de caminos públicos, protección de las zonas verdes y espacios naturales, respeto del planeamiento urbanístico, etc.

5. LOS DIEZ EJES ESTRATÉGICOS PARA CÓRDOBA

Con el marco general que acabo de exponer, y como conclusión a esta reflexión-propuesta, expongo a continuación diez ejes estratégicos para una política local de medio ambiente en la Ciudad de Córdoba, como propuestas para el mandato de gobierno local que se iniciará con las elecciones municipales que se celebrarán en mayo de 2019:

Eje 1. Seguir mejorando y optimizando la gestión de los residuos urbanos con el objetivo de consolidar la consecución del ciclo integral de los residuos urbanos. Para conseguir la eficacia de este objetivo es imprescindible la educación y formación.

Eje 2. Gestión sostenible del agua: incidir en aspectos educativos en relación al consumo.

Eje 3. Fomento del transporte público colectivo: apuesta por la movilidad en nuestra ciudad.

Eje 4. Plan municipal de fomento del uso de la bici aprovechando la red de carril bici: apuesta por hábitos saludables. Incidir en los aspectos educativos sobre la importancia para la salud individual y colectiva del uso de la bicicleta en la ciudad, y sobre el respeto al peatón, el elemento más vulnerable de la movilidad. Este eje estaría vinculado a un compromiso con el cuidado del espacio público como bien común esencial del municipio.

Eje 5. Contribución desde lo local a la aplicación de la normativa autonómica sobre calidad del aire: políticas de prevención y control.

Eje 6. Implementación de una política municipal de eficiencia energética: en la vía pública y edificios municipales.

Eje 7. Medidas serias contra la contaminación acústica: control de la aplicación de la normativa autonómica existente.

Eje 8. Líneas de actuación permanente de fomento de la información y educación ambiental: en materias como consumo responsable, reciclaje, movilidad sostenible o sobre los valores ambientales de Córdoba (de la Sierra, del Río Guadalquivir, etc.)

Eje 9. Participación efectiva de ciudadanía y colectivos en la definición de políticas medioambientales: Consejo Municipal de Medio Ambiente con competencias reales y funcionamiento dinámico y diverso.

Eje 10. Apuesta desde el Ayuntamiento de Córdoba para instar a la Junta de Andalucía a que continúe e impulse de manera efectiva el proceso de declaración de Parque Natural de la Sierra Morena de Córdoba, iniciado en el Parlamento de Andalucía en 2016, tras la recogida y registro de miles de firmas desde una iniciativa ciudadana, conectando el corredor ecológico protegido que va desde el Parque Natural Sierra de Aracena hasta el Parque Natural Sierra de Andújar. Con el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba quedaría completa la red de parques naturales de la Sierra Morena en Andalucía.

6. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

A efectos ilustrativos, y para que tengamos claros nuestros derechos, reproduzco dos preceptos clave en la materia medioambiental, a modo de colofón de esta reflexión:

Artículo 45 de la Constitución (1978):

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (2007):

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.

Algunas conclusiones y propuestas de futuro

- Insuficiente protección constitucional actual.
- Reforma constitucional: que el medio ambiente se convierta en auténtico derecho, pasando del capítulo IV (principios rectores de la política social y económica) al capítulo II (sección 1ª) del título I de la Constitución. “de los derechos fundamentales y libertades públicas”.
- Educación y formación. Que el medio ambiente se incorpore de manera obligatoria en el plan de estudios del Grado en Derecho.

VII. ABSTENCIÓN ELECTORAL Y ESTADO SOCIAL

La gente quiere que los poderes públicos ofrezcan soluciones a sus problemas, que no son pocos. Los efectos sociales de la crisis económica y del robo masivo al patrimonio común siguen intactos. Desempleo y pobreza que se ceban con las clases más humildes. Observo con bastante cansancio los debates de muchos de nuestros representantes políticos, que olvidan lo más importante de su función, conseguir justicia social, hacer realidad la igualdad y la dignidad.

Muchas, muchas personas ya no ven útil ir a votar. Es una tendencia que no es nueva. Ni mucho menos participar en la actividad política. Es responsabilidad de los diferentes poderes públicos llevar a cabo políticas que llenen de contenido las obligaciones constitucionales del Estado social. En la medida en que veamos útiles la función de nuestros representantes en las instituciones, será un elemento motivador al voto y a la participación en la vida política, y para ello se han de abandonar prácticas partidarias de mero enfrentamiento y olvido de los problemas reales de los que somos administrados, representados en el sistema de representación política.

Pienso que una de las formas de ilusionar a muchas personas que hace tiempo dejaron de creer en la política como solución y la situaron como problema (este dato aparece sistemáticamente en los estudios sociológicos), puede ser que desde los poderes públicos se centren esencialmente en trabajar por las

mayorías sociales que padecemos los efectos de crisis económicas y la destrucción de servicios públicos, únicos garantes de la igualdad real.

Y muy importante también, que desde la representación política no se fomente la división entre las personas, que se expresen con moderación, pues vemos en los medios y en las instituciones enfrentamientos que en la calle no existen. La vida cotidiana ya es suficientemente complicada para lo que no estamos en las instituciones como para esperar que nuestros representantes destilen calma y serenidad, trabajo comprometido con los muchos problemas. Son debates estériles con efectos muy perversos en términos de opciones electorales.

Empleo, sanidad, educación, apoyo a la dependencia, cuidado del medio ambiente, igualdad, libertad de expresión, vivienda, acceso a la cultura, y tantos derechos que tenemos que hacer realidad. Sin participación no hay democracia, por eso es tan importante motivar con hechos, con políticas sociales, la participación electoral, como elemento mínimo, y la implicación mayor a en la vida política. Por eso es esencial llenar de contenido social a nuestra Democracia. Si no lo hacemos la gente del común, lo harán otros bajo parámetros no precisamente democráticos. Hagamos memoria de lo que costó que en España hubiera Democracia y derechos y el esfuerzo por conseguir la paz entre la ciudadanía en este país. Que no se rompan esas conquistas. Exijamos mas Estado social, única garantía de nuestra Democracia.

VIII. PRINCIPIOS Y VALORES PARA UN MODELO DE LO COMÚN

En este capítulo de esta obra recogemos el texto de una *ponencia que expuse en el Simposio internacional Patrimonio como Bien Común. La cultura del espacio público, que tuvo lugar en Córdoba entre el 12 y el 14 diciembre de 2018.*

1. MARCO CONCEPTUAL. EL BIEN COMÚN Y LOS INTERESES GENERALES.

NUESTRO MODELO CONSTITUCIONAL

La dimensión social del ser humano y su tendencia natural a agregarse en comunidades políticas tiene como fundamento y finalidad la consecución de determinados beneficios generales o comunes. A estos beneficios, en orden a satisfacer las necesidades básicas, el pleno desarrollo humano y la felicidad colectiva, a través de modelos políticos de convivencia, cambiantes en el devenir histórico, es a lo que se suele denominar “bien común”.

En la Teoría del Derecho, disciplina jurídica que tiene como objeto de estudio los fundamentos filosóficos del Derecho, se suele situar en el pensamiento de Aristóteles el primer planteamiento filosófico de lo que en siglos posteriores se denominaría como bien común. En su conocida obra “Política”, indicaba el pensador griego que la sociedad organizada en la *polis* debería proporcionar a cada uno de sus miembros lo necesario para su bienestar y su felicidad.

A partir de esta aportación aristotélica, este objetivo político de buscar el bien para la colectividad no dejaría de ser motivo de reflexión y propuesta de los principales pensadores y teóricos del Estado y de la sociedad hasta nuestros días, época contemporánea en la que se acuñaron términos como interés general o colectivo para referirse al originario concepto de bien común, que muy recientemente ha sido recuperado tanto en ámbitos académicos, como políticos y ciudadanos.

La conexión del bien común con los nuevos objetivos del constitucionalismo del siglo XX, derivados de la generación de derechos y libertades de corte social y económico es evidente. La incorporación de los objetivos del Estado Social a los propios del Estado de Derecho y de Estado Democrático hacen que el bien común sea elevado a un objetivo fundamental para hacer efectivo el principio de igualdad, facilitando el progreso colectivo en términos de condiciones de vida digna, para dar pasos hacia el objetivo de la felicidad colectiva. En definitiva, podemos concluir en este punto que el bien común sería asegurar por parte de los poderes públicos que se cumpla la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Además, hemos de tener en cuenta que en nuestro país, vivimos actualmente en un Estado que tiene como objetivo conseguir una “sociedad democrática avanzada”, objetivo proclamado en el propio Preámbulo nuestra Constitución, por lo que la ciudadanía y sus intereses generales debieran ser el indiscutible centro de atención de las políticas públicas, entendidas éstas como conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de los bienes o recursos públicos, tanto entre los individuos que conforman una determinada comunidad, como entre los grupos entre los que se organiza, con el objetivo común de asegurar la felicidad colectiva, el bienestar general del común.

Por este objetivo constitucional y fundacional de nuestro sistema democrático es tan importante la implicación directa de la ciudadanía en defensa de lo común, para situar a los poderes públicos y a las políticas públicas en la senda

real de sus obligaciones de defensa de lo que es de todas las personas que componemos una comunidad.

En este marco conceptual tampoco podemos olvidar que nuestra Constitución apuesta, en su modelo de “constitución económica”, no sólo por la libre economía de mercado, sino que también aparece en preceptos fundamentales la apuesta por la iniciativa pública en la actividad económica y por la economía social, llegando a proclamar que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128). Se trata por tanto, de una previsión constitucional que posibilita definir y aplicar conceptos de una nueva economía del bien común, totalmente necesaria para atender a los intereses generales de la ciudadanía. En este sentido, han surgido en nuestro país iniciativas con este objetivo.

Pues bien. El bien común, lo colectivo, lo que es susceptible y deseable que sea valorado y disfrutado por todas las personas de una colectividad, y respecto al que tenemos obligación de preservar para las generaciones venideras, pues son valores respecto a lo que somos meros “usufructuarios” temporales, respecto a los cuales la ciudadanía tenemos esa especial responsabilidad, de nuestra acción depende su protección.

2. LA HORA DE LAS INICIATIVAS CIUDADANAS EN LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO ENTRE EL VALOR SOCIAL Y ECONÓMICO DE LO COMÚN. EXPERIENCIAS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA EN DEFENSA DEL PATRIMONIO COMÚN

Tradicionalmente la ciudadanía hemos dejado en manos de los poderes públicos la gestión y administración diaria de esos intereses generales o colectivos. De hecho, en lo referente a la capacidad legislativa y de gobierno y gestión administrativa sigue siendo, obviamente, así. Pero, en la actualidad, afortunadamente, cada vez se dan más iniciativas ciudadanas que cuidan y

protegen el bien común, cuya titularidad corresponde a todas las personas que componen una colectividad. Como guía, muy recomendable es el documental “Mañana” (Cyril Dion y Mélanie Laurent, 2016), una estupenda colección de experiencias en diferentes puntos del planeta en las que la ciudadanía trabaja por el bien común.

Justo en ese punto puede surgir alguna discrepancia: ¿qué asuntos en concreto integran el bien común? Hay temas pacíficos, sobre los que parece no haber dudas de que integran el bien común de una comunidad, de una ciudad, de un territorio. Los valores ambientales, la movilidad, la ordenación física de un territorio o el modelo de desarrollo local. Pero hay otros en que igual el tema ya no está tan claro. En todo caso, en principio, creo que la ciudadanía tenemos pleno derecho a plantear a las instituciones cualquier cuestión que creamos puede mejorar lo común y la vida del común, para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, y no una mera oportunidad.

En nuestra tierra, Córdoba, en los últimos años se están desarrollando experiencias desde la ciudadanía para cuidar el bien común en facetas variadas, en defensa del valor social, cultural y medioambiental de los bienes comunes, frente a tesis y prácticas exclusivamente economicistas en la ocupación y uso del espacio público y de los bienes del común.

Sin duda, se trata de buenas prácticas que se han tejido en nuestra tierra, surgidas netamente desde las personas, sin impulso administrativo ni institucional, pero con nítidos objetivos de salvaguardar los valores patrimoniales esenciales para una vida digna y respetuosa con nuestro entorno y con el futuro.

Desde plataforma ciudadana “A desalambrar” en defensa de los caminos públicos, la iniciativa ciudadana por el parque natural Sierra Morena de Córdoba con miles de firmas registradas en apoyo a esta causa, colectivos surgidos en defensa del derecho a vivienda, la sanidad o la educación pública, medios de comunicación para (y desde) la ciudadanía como Paradigma, la

plataforma ciudadana Mezquita-Catedral de todas y todos, colectivos que promueven el consumo responsable o la economía del bien común, experiencias como el centro social Rey Heredia, o la acción concreta de la asociación de vecinos del barrio de El Naranjo llevando al Defensor del Pueblo la situación de la Fuente pública de La Palomera ante la inacción de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

O las acciones que están desarrollando ciudadanos a título individual, pues, el activismo de las personas a título individual también está dentro de este concepto de defensa del bien común, sin lugar a dudas, con denuncias públicas o instando al Defensor del Pueblo para que las Administraciones actúen en asuntos concretos.

Y más recientemente, el foro ciudadano nacido en Córdoba que pretende hacer real el “derecho a la ciudad”, que trata de hacer compatible las actividades económicas (sector turismo y hostelería) en determinadas zonas del casco antiguo de la capital con derechos básicos de los residentes, y que está ya en un proceso de elaboración de medidas concretas tras el diagnóstico y definición de objetivos. Un equilibrio necesario en una ciudad muy necesitada de empleo, objetivo esencial en el que se debe respetar la vida cotidiana de las personas que habitan por aquí así como el espacio público, “propiedad” de todas las personas.

Pero cierto es, que el empleo, como ha recordado en muchas ocasiones la Unión Europea en múltiples documentos, es la mejor política de integración y prevención de la exclusión, y desde luego, estos objetivos sin duda constituyen contenidos esenciales del bien común. Por esta razón y por las dificultades en términos de creación de empleo que se dan Córdoba, es tan necesaria la reflexión para hacer compatible el respeto al espacio público y el desarrollo de actividades económicas que generan empleo.

Todos estos movimientos y acciones que se están dando en nuestra tierra tienen como principales características que surgen de la propia ciudadanía, se

organizan de forma democrática, transparente y autónoma, no tienen conexiones partidarias, y son muy activos en la defensa de esos objetivos comunes. Están suponiendo un elemento pedagógico democrático de primer orden y actúan recordando a los poderes públicos sus obligaciones.

Suponen un elemento para la esperanza en Córdoba. En una tierra en la que, en muchas ocasiones, hay demasiado (o absoluto) silencio sobre problemas históricos como el desempleo o la falta de protección de la Sierra, estas iniciativas ciudadanas están suponiendo una reactivación de la gente en defensa de lo común, de lo que atañe la vida de todos, de lo que hemos de dejar en las mejores condiciones a las generaciones venideras. Es responsabilidad de todas las personas, es nuestro patrimonio común.

IX. LOS OBJETIVOS DEMOCRÁTICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE ANDALUCÍA

Recientemente se han celebrado elecciones autonómicas en Andalucía. Los problemas y los retos son enormes en nuestra tierra. Muy conveniente considero, en estas fechas, releer los valores y principios de nuestro Estatuto de Autonomía, como marco de referencia para la nueva legislatura autonómica 2018/2022.

Pero antes, vamos a recordar muy brevemente algunos hitos relevantes del proceso de autonomía de Andalucía. Uno de ellos tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, en 1919 (un siglo el próximo año), en la que tuvo lugar uno de los pasos más importantes de la construcción de la idea de Andalucía. En ese año se adoptó el Manifiesto Andalucista de Córdoba, que describe a Andalucía como realidad nacional, fórmula que precisamente recoge el actual Estatuto de Autonomía. Un año antes (1918) del cónclave cordobés se habían aprobado en la Asamblea de Ronda algunos de los símbolos de Andalucía: la bandera verde y blanca, y el escudo.

Unos años más tarde, en la II República se impulsó de nuevo la aspiración política de Andalucía con la constitución de las Juntas Liberalistas de Andalucía, con la decisiva participación de Blas Infante, que aprueban el himno de Andalucía y redactan un proyecto de Estatuto. Lamentablemente, la Guerra Civil y la dictadura franquista interrumpieron ese proceso para la

autonomía política de Andalucía. En plena restauración democrática, la histórica manifestación de 4 de diciembre de 1977 en las ocho provincias andaluzas, y el referéndum del 28 de febrero de 1980, vuelven a poner a Andalucía al nivel jurídico y político de Galicia, Euskadi y Cataluña, con plena autonomía, acogida al procedimiento marcado en el artículo 151 de la Constitución de 1978.

Otro hito muy importante fueron las primeras elecciones andaluzas, celebradas el 23 de mayo de 1982, en las que se eligieron nuestros primeros representantes, constituyeron el primer Parlamento de Andalucía. Desde esa fecha hasta 2018 se han sucedido diez legislaturas. El 2 de diciembre de 2018 hemos elegido a las personas que representarán al pueblo andaluz y que tendrán la obligación de trabajar por el bien común en la legislatura número XI.

Pues bien, como anticipaba al principio, repasemos nuestro marco estatutario. El actual Estatuto de Autonomía para Andalucía (2007), incluye en un importante precepto, el *artículo 37*, una relación de hasta 25 principios rectores de las políticas públicas y obliga a los poderes de la Comunidad Autónoma a su aplicación efectiva para conseguir que la proclamación formal del catálogo de derechos, libertades y deberes de la ciudadanía andaluza sea real y efectiva.

En realidad, los 25 principios rectores de las políticas públicas que establece dicho precepto del Estatuto de Autonomía para Andalucía, debieran constituir el auténtico programa político e institucional para las 109 personas andaluzas que resulten electas el 2 de diciembre como miembros del Parlamento Andaluz de la legislatura 2018-2022.

Configuran los contenidos de dichos principios asuntos como la prestación de unos servicios públicos de calidad; el fomento de la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad; el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente,

asegurando su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad; o la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.

Por otro lado, en ese conjunto de objetivos y principios se obliga a los poderes públicos a impulsar actuaciones para lograr la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, el uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto; y la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.

Establece también el artículo 37 un importante bloque de principios sobre cuestiones laborales como la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal; la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes; el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo; la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar, o el impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales.

Se apuesta claramente también en este conjunto de principios todo lo relacionado con el impulso del desarrollo económico de nuestra tierra como objetivos tan importantes como el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación. Se reconoce en estos ámbitos la necesidad de impulsar la labor de las universidades andaluzas; el fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía, o el acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.

La apuesta por un modelo de respeto hacia los valores ambientales de Andalucía tiene también bastante relevancia entre los 25 principios de actuación. Así, figuran objetivos políticos tan esenciales como el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire; el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética la conservación; la puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía; el consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario; o el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

El objetivo de profundización democrática y respeto e integración de la diversidad cultural es también parte integrante de este programa que desarrolla el Estatuto de Autonomía en ese clave artículo 37: el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo; el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural; la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales.

Son suficientes e importantes cuestiones las expuestas, que las fuerzas políticas que tengan representación en el Parlamento de Andalucía tras las inminentes elecciones andaluzas, deben proponer como medidas legislativas y planes de actuación para los distintos departamentos de la administración autonómica. Y que el nuevo ejecutivo autonómico que resulte debiera impulsar en su acción diaria de gobierno y administración.

En realidad, esos 25 principios rectores constituyen el contenido de nuestro propio “Estado social andaluz”. Desde la ciudadanía andaluza esperamos soluciones en ese marco de justicia social y profundización democrática. Y

para este gran e insobornable objetivo, serán necesarias muchas manos, y sobrarán las mediocres e insolidarias estrategias partidarias.

X. DIGNIDAD

Idea inicial y conclusión principal: los derechos humanos, la dignidad, han de ser el freno (político, social e institucional) a la vuelta al pasado que determinadas fuerzas políticas pretenden en este final de la segunda década del siglo XXI.

Tengamos en mente dos efemérides democráticas esenciales: el Día Internacional de los Derechos Humanos, y en nuestro país, España, el Día de la Constitución. Y pongámoslas en valor, situémoslas en el debate político actual. Veamos su significado, su evolución, algunos de sus contenidos y su estado de desarrollo y respeto.

Tengo meridianamente claro que en la última década, amparándose en la toma de decisiones gubernamentales para “salir de la crisis”, se han adoptado decisiones que han puesto en riesgo el contenido esencial del modelo de derechos y libertades establecido en la Constitución de 1978, y el propio sistema universal de derechos humanos, resultado de una evolución histórica de progresos permanentes, y que tiene como fundamento central el concepto de dignidad humana. Esta misma situación se ha dado en muchos países de la Europa “desarrollada”.

Pero, recordemos uno de los textos inspiradores de nuestra Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Por esta transcendental carta internacional, los Estados, por fin, tras dos guerras mundiales, se ponían

de acuerdo en un compromiso histórico de treinta artículos sobre los derechos considerados básicos para todas las personas a nivel universal. Esa carta universal constituye el “círculo rojo” a proteger, el contenido mínimo de un concepto de democracia y dignidad universal, debe ser infranqueable, debe ser la bandera del poder ciudadano, que también se proclama en el artículo 10 de nuestro texto constitucional como veremos más adelante.

El proceso de evolución histórica del reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales del individuo tiene señalados hitos en el siglo XVIII, principalmente en la Declaración de Derechos del Estado de Virginia de 1776, o la emblemática Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, producto jurídico principal de la Revolución Francesa. El individuo empezaba su andadura imparable hacia la consideración de ciudadano, dejando atrás su condición de súbdito.

Partiendo de estas bases políticas y jurídicas, en los siglos XIX y XX se desarrolla un proceso de ampliación de derechos (derechos de participación democrática y derechos sociales), fundamentalmente como consecuencia de la transformación progresiva del concepto de mero Estado de Derecho hacia el más acabado y completo de Estado Democrático y de Estado Social. Y en 1948, como hemos apuntado al inicio, se aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, máximo exponente del proceso de internacionalización del reconocimiento y garantía de derechos y libertades. En este texto, clave para los sistemas democráticos actuales, aparece la idea de dignidad del ser humano como fundamento de los derechos y libertades que se declaran.

En su exposición de motivos se expresa que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en el texto su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio

de la libertad. Y en su artículo primero se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Pues bien, en las constituciones democráticas de la segunda mitad del siglo XX aparece también la dignidad humana. Como hemos anticipado, en nuestra Constitución de 1978 se alude a este concepto, en un precepto clave al respecto, el artículo 10, que establece en su primera parte que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. Y en su segundo apartado se hace referencia expresa al texto internacional de 1948, al declarar que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución española reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Después de 70 años de Declaración Universal de Derechos Humanos, de dignidad humana formalmente declarada y protegida, textos constitucionales con amplias declaraciones de derechos y libertades, con amplios sistemas de garantías de los mismos, en una gran parte del mundo no rige precisamente la dignidad sino la exclusión social por diferentes motivos, la guerra, la pobreza, destrucción de los valores ambientales básicos del planeta, etcétera.

Sigue estando pendiente lograr la efectividad real de muchos de los valores, derechos y libertades consensuadas universalmente desde 1948, objetivo para el que poderes públicos fuertes y sociedades democráticas avanzadas son factores determinantes. Fuera de estos parámetros, reinará la barbarie, la vuelta al pasado, como estamos comprobando en algunas propuestas político-electorales para las inminentes elecciones generales que tendrán lugar en España el próximo 28 de abril.

Los derechos humanos, la dignidad, han de ser el freno (político, social e institucional) a la vuelta al pasado que determinadas fuerzas políticas pretenden en este final de la segunda década del siglo XXI.

OTROS LIBROS DEL AUTOR

Gómez Puerto, Ángel B. (2018). Derecho y Democracia. Reflexiones sobre contenidos del Estado Social. Ediciones Don Folio.

Gómez Puerto, Ángel B. (2011). La protección constitucional del medio ambiente. Algunas referencias sobre Andalucía y la ciudad de Córdoba. Ediciones Don Folio.

Gómez Puerto, Ángel B. (2009). “Administración local y efectividad jurídica de la protección del medio ambiente”, capítulo del libro Estudios sobre la modernización de la administración local. La Ley Wolters Kluwer.

Gómez Puerto, Ángel B. (2008) Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en los diferentes ámbitos institucionales. Dykinson.