

## Hacia la “Carta de Cádiz”

*Luis Ortega Álvarez. Catedrático de Derecho Administrativo. Catedrático “Jean Monnet” de Derecho Comunitario. Universidad de Castilla-La Mancha*

Los derechos fundamentales han sido concebidos desde sus inicios con una óptica de universalidad, como elementos inherentes a la propia condición humana, de los que se diferenciaban los derechos de ciudadanía política, que sólo eran reconocidos a las personas que detentaban la nacionalidad del Estado en cuestión.

Ello es así en nuestra propia Constitución, en la cual los derechos fundamentales aparecen reconocidos a “todos” o a “toda persona”, excepto los derechos de sufragio activo y pasivo. Normalmente, el tipo de derechos de los que estamos hablando se refiere a los denominados derechos de libertad (de pensamiento, de expresión, de reunión y manifestación, de credo religioso) y se caracterizan por delimitar una serie de actividades que quedan a la propia iniciativa de las personas, sin que los poderes públicos deban ejercer ninguna influencia, salvo, eventualmente, el proporcionar de forma objetiva medios materiales para fomentar su pleno ejercicio.

Existen otro tipo de derechos, que normalmente no aparecen garantizados en las Constituciones como derechos fundamentales (en España

sólo se produce en relación a la educación), sino que aparecen declarados como principios económicos y sociales, con el efecto que el ciudadano no puede exigirlos salvo que una ley concreta los reconozca y sólo en la medida en que la ley lo determine. Tanto desde la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, como desde los nuevos Estatutos de Autonomía, estos principios económicos y sociales han sido reconocidos como derechos, con unos efectos que, debido a su reciente implantación, están aún por analizar.

Ello forma parte de una evolución que se ha ido produciendo paulatinamente desde las Constituciones de después de la II Guerra Mundial y que aparece presidida por una nueva concepción del ciudadano como sujeto de derechos, es lo que Bobbio calificaba como la “Edad de los Derechos”. Se trata, en definitiva, de cambiar la óptica de definición de la sociedad en función de la definición de sus ciudadanos, no hay una nueva sociedad sin un nuevo ciudadano.

De forma paralela a esta concepción del ciudadano como un sujeto de derechos, se ha ido produciendo la idea de la descentralización como forma de gobierno presidido por el principio de subsidiariedad, en el sentido de apoderar a las comunidades políticas más cercanas al individuo de las funciones de gestión de los servicios más relacionados con la vida cotidiana.

Hay una antigua conjunción entre ciudad y derechos del individuo, que a nosotros nos viene de la expresión medieval: “El aire de la ciudad hace libre”, y hay una profunda corriente europea que comprende los conceptos de ciudad y libertad como instituciones paralelas.

Por ello, no es de extrañar la aparición de cartas en las que se quiere poner de manifiesto la necesidad de contemplar la ciudad como un espacio donde sea posible la plena realización de los derechos ciudadanos, entre los que se encuentran, junto a los derechos de libertad y a los derechos sociales, los derechos derivados del principio de sostenibilidad que encuentran proyección en el terreno de la ordenación del territorio, del urbanismo y del medio ambiente. De estas cartas, creo que deben señalarse como más significativas la “Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad” y la “Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad” (Carta de Aalborg y sus sucesivas aportaciones en Lisboa y Hannover). Se trata de dos cartas de indudable importancia declarativa, sobre las que se centrará el contenido de la reflexión a efectuar en el proyecto de elaboración de una nueva “Carta de Cádiz” cuya firma culminará con ocasión de la celebración del segundo centenario de la Constitución de Cádiz, con una proyección más allá del ámbito europeo, especialmente el iberoamericano

y el mediterráneo, y con una profundización de nuevas perspectivas integradoras de otros procesos del mismo significado, como la "Carta del Nuevo Urbanismo", la "Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas", la "Carta de Ciudades Educadoras", la "Carta Internacional de Turismo Cultural", la "Carta de Atenas", la "Carta Europea de las Mujeres en la Ciudad", etc.

Todo ello debe reflejarse en una nueva cultura del urbanismo, en la que hay que insertar los anteriores valores, lo que significa que la presencia de lo público debe ser incrementada al máximo. Sin negar la colaboración del mercado, lo que no es posible es el abandono de la iniciativa pública en el planeamiento, en la concepción de la ciudad y que ésta sea el resultado de la oferta y la demanda inmobiliaria. El derecho a la vivienda no es un derecho a satisfacer desde la óptica del mercado, no sólo por un problema de precios, sino por un problema de inserción social. La realidad multicultural española actual, con una parte importante de la población venida a España para aportar el esfuerzo de su mano de obra, que debe ser recibida desde el concepto cardinal de nuestra Constitución de dignidad humana, nos habla de un urbanismo integrador, en escala social y en escala cultural. La experiencia de los últimos años, en los que la política del desarrollo de la ciudad y del terri-

torio ha sido dejada a la iniciativa del mercado, ha sido catastrófica en términos de paisaje y de respeto al ambiente.

Por ello, deben concebirse los instrumentos públicos de colaboración que hagan posible la autonomía política con la autonomía técnica. No se trata de desapoderar a los ayuntamientos de sus competencias, sino de posibilitar que las tengan en el terreno de lo real, ya que los pequeños ayuntamientos, y muchos medianos, simplemente tienen competencias en el papel de la ley, pero no en la realidad de su capacidad técnica y de gestión, con el agravante de que, en muchos casos, antes que solicitar la colaboración de las entidades políticas territoriales de mayor nivel o de realizar prácticas asociativas, se entregan directamente a los promotores inmobiliarios.

El 80% de la población vive en los espacios urbanos. Si solucionamos los problemas de los habitantes de las ciudades, estamos solucionando los problemas del 80% de la humanidad.

El espacio urbano es el instrumento del "actuar local" como complemento del "pensar global", que es uno de los principios fundamentales con los que abordar la solución de los importantes problemas ambientales que padecemos. El cambio climático no es sólo una responsabilidad de las empresas, también lo es del modo de vida de las ciudades.

Los residuos orgánicos y los peligrosos, las emanaciones de contaminantes a la atmósfera y los vertidos a los ríos, el consumo de energía, las ocupaciones de cauces y los atentados a la costa, todos son producidos en su mayor parte por el fenómeno urbano.

Esta perspectiva no era la contemplada por nuestra Constitución cuando fue redactada, porque, a finales de los años 70, el medio ambiente estaba en sus primeras fases de nacimiento. Por ello, hoy día se debe hablar del ambiente urbano como el elemento esencial del medio ambiente, tal como se dispuso en la "Carta de Atenas" de 2002, y concebir instituciones con participación plural en las que los principales elementos de conexión entre urbanismo, ordenación del territorio, grandes infraestructuras y medio ambiente sean abordados de forma coherente desde la instancia pública.

Sin esta coherencia, cada institución pública, en competencia entre ellas y frente a un mercado cada vez más poderoso, tenderá a ofertar a la baja la protección de un futuro que posiblemente ya hemos gastado.

Por ello, en la futura "Carta de Cádiz" deberán encontrar acomodo los derechos ciudadanos a la ciudad sostenible y las tareas que en la garantía y efectividad de tales derechos corresponden a cada nivel de gobierno.

