

DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA*

SOCIAL RIGHTS AND PUBLIC POLICIES WITHIN THE REFORM OF THE AUTONOMOUS REGION SELF-GOVERNMENT STATUTE FOR ANDALUSIA

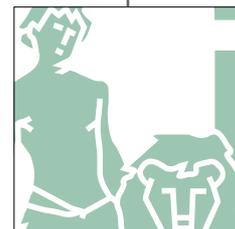
Dr. Miguel J. Agudo Zamora

Profesor Titular de Derecho Constitucional.

Universidad de Córdoba

Investigador del Centro de Estudios Andaluces.

Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía



*Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación "Estudio y análisis del modelo de distribución territorial del poder" del que el autor es responsable y que se financia por el Centro de Estudios Andaluces. A su vez, este documento es continuación del titulado "La inclusión de un catálogo de derechos y deberes en el Estatuto de Autonomía para Andalucía", presentado por quien suscribe, al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España celebrado en Baeza los días 24 y 25 de noviembre de 2005 y publicado en *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*; coord. Manuel Terol Becerra, IAAP, Sevilla, 2005.

sumario // summary

1 ■ INTRODUCCIÓN. LA REGULACION DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA / INTRODUCTION THE REGULATION OF THE DIFFERENT RIGHTS IN THE AUTONOMOUS REGIONS SELF-GOVERNMENT STATUTES

2 ■ PRECEDENTES DE LA REFORMA ESTATUTARIA / THE STATUTORY REFORM PRECEDENTS

- 2.1. Las Bases para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía / Foundations for the reform of the Autonomous Region Self-government Statute for Andalusia
- 2.2. El documento de reforma elaborado por UGT-Andalucía / The document for the reform drafted by UGT-Andalucía

3 ■ DERECHOS SOCIALES, DEBERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUIDOS EN LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA / SOCIAL RIGHTS, DUTIES PUBLIC POLICIES WITHIN THE REFORM BILL OF THE SELF-GOVERNMENT STATUTE FOR ANDALUSIA

- 3.1. La Proposición de ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía / The Reform Bill of the Self-government Statute for Andalusia
- 3.2. Un Título relativo a Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas / A Title related to Social Rights, Public Duties and Policies
 - 3.2.1. Introducción / Introduction
 - 3.2.2. Derechos, deberes y políticas públicas / Public rights, duties and policies
 - a) Derechos y deberes de carácter universal / Universal rights and duties
 - b) Derechos que afectan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad / Rights that affect individuals and groups of individuals in a situation of inequality
 - 3.2.3. Garantías / Guarantees

resumen//summary

En los últimos 50 años, todos los Estados democráticos occidentales han evolucionado considerablemente en el campo social, cultural y económico. Esta evolución ha ido acompañada de la consecución de un importante número de logros por parte de las sociedades, muchos de los cuales ya se encuentran recogidos en los ordenamientos jurídicos haciendo realidad el contenido axiológico dimanante de la configuración constitucional del Estado Social.

La llamada crisis del Estado del Bienestar, motivada por los problemas de mantenimiento económico de los mecanismos de protección social, ha evidenciado la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas, a través de expresas inclusiones textuales, en las normas jurídico-políticas estructuradoras de los sistemas constitucionales. De esta forma se las dota de una mayor garantía y se asegura el compromiso firme de los poderes públicos en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales.

El reconocimiento normativo de estos derechos ha de ir aparejado a la obligatoriedad de la existencia de políticas públicas, expresamente incluidas en los textos constitucionales o análogos, orientadas a la promoción y sostenimiento de sistemas públicos de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos y dirigidas al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social.

In the last 50 years, all the occidental democratic States have evolved a great deal in the social, cultural and economic fields. This evolution has gone by the hand with the attainment of an important number of achievements on the part these societies; many of which are already included within their legal codes carrying out the axiological content that comes from the constitutional configuration of the Social State.

The so-called Welfare State crisis, brought about by the troubles in the economic support of the social protection mechanisms, has clearly shown the need to draw certain questions about the contingent political game and the unavoidable economic climates, and incorporate them, by means of specific textual inclusions, in the legal and political regulations that structure the constitutional systems. In this way, they are guaranteed in a better way and it is ensured a firm commitment from the public powers regarding the preservation and improvement of these social achievements.

The recognition of these rights must be in close association to the compulsory existence of public policies, which are specifically reflected in the constitution or in analogous texts, and which are directed to the promotion and maintenance of public systems of civil services enough to meet the needs of individuals and groups, and aimed at their full personal and social development, as well as the deletion of the causes and effects of the diverse forms of marginalization or social exclusion.

Palabras Clave:

- Derechos sociales.
- Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Sindicatos.
- Propuesta de reforma del Estatuto de Autónoma para Andalucía.
- Desigualdad social.

Key Words:

- Social Rights.
- Self-government Statute of Andalucía.
- Trade Unions.
- Self-government Statute for Andalusia Reform bill.
- Social Inequality.

1 ■ INTRODUCCIÓN. LA REGULACIÓN DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En los últimos 50 años, todos los Estados democráticos occidentales han evolucionado considerablemente en el campo social, cultural y económico. Esta evolución ha ido acompañada de la consecución de un importante número de logros por parte de las sociedades, muchos de los cuales ya se encuentran recogidos en los ordenamientos jurídicos haciendo realidad el contenido axiológico dimanante de la configuración constitucional del Estado Social.

La llamada crisis del Estado del Bienestar, motivada por los problemas de mantenimiento económico de los mecanismos de protección social, ha evidenciado la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas, a través de expresas inclusiones textuales, en las normas jurídico-políticas estructuradoras de los sistemas constitucionales. De esta forma se las dota de una mayor garantía y se asegura el compromiso firme de los poderes públicos en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales.

Las normas políticas fundamentales han de recoger la doctrina social de los textos internacionales y, de esa forma, establecer claramente un listado de derechos sociales para conseguir el grado de evolución más avanzado en materia de protección social, derechos y participación laboral.

Y tan importante como el reconocimiento de estos derechos es el establecimiento en estas normas de mecanismos que los garanticen y protejan de forma efectiva y que obliguen a las

administraciones a su efectivo cumplimiento. Por lo tanto, resulta imprescindible que las normas políticas estructuradoras de los sistemas políticos vinculen a los poderes públicos en el desarrollo obligatorio de todas las competencias en relación a estos ámbitos.

Así pues, el reconocimiento de estos derechos ha de ir aparejado a la obligatoriedad de la existencia de políticas públicas, expresamente incluidas en los textos constitucionales o análogos (como es el estatutario, que en este artículo estudiamos), orientadas a la promoción y sostenimiento de sistemas públicos de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos y dirigidas al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social.

Una vez hecha esta reflexión, y con anterioridad al estudio específico del caso andaluz, conviene realizar algunas precisiones sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía reconozcan y regulen derechos y deberes de los ciudadanos.

Antes de nada, debemos recordar que el respeto de los derechos constituye el fundamento del orden político y de la paz social en los Estados de Derecho, estableciéndose un estrecho nexo de interdependencia genético y funcional entre el Estado de Derecho y los derechos, ya que el Estado de Derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos, mientras que éstos exigen e implican para su realización al Estado de Derecho.

La mayor o menor amplitud del reconocimiento constitucional de los derechos, así como el nivel de protección o garantías de los que disfruten, serán un parámetro suficientemente indicativo de la legitimidad democrática del orden político, existiendo una profunda relación entre el papel asignado a los

derechos fundamentales y el sistema de organización y ejercicio de las funciones estatales.

En la normativa constitucional de los países democráticos, los derechos fundamentales gozan de un doble carácter, presentándose como un conjunto de valores objetivos básicos y como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas.

Actualmente, desempeñan, por tanto, una doble función: en el plano subjetivo, actúan como garantías de la libertad individual y de los aspectos sociales y colectivos de la subjetividad, mientras que en el objetivo, asumen un componente institucional, funcionando como medio para el logro de los fines y valores constitucionales.

El primer artículo de nuestra Constitución, tras definir la forma de Estado, proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Este precepto se conecta estrechamente con el que inaugura el Título I, que, entre los fundamentos del orden político y de la paz social, incluye la dignidad de la persona humana; pues es evidente que dichos valores superiores del ordenamiento necesitan como presupuesto básico para su plena existencia el íntegro desarrollo ético de los miembros de la sociedad que por ellos se rige.

Por lo tanto el reconocimiento de derechos no es sino la manifestada obligación de la primacía del valor constitucional último: la dignidad de la persona humana, al que está íntimamente unido el libre desarrollo de la personalidad. En esta línea, Peces Barba cree que "la dignidad de la persona es el fundamento y la razón de la necesidad de estos valores superiores, es la raíz última de todo" y que éstos son "los caminos para hacer real y efectiva la dignidad humana".

1 G. Peces Barba, *Los valores superiores*. Ed. Tecnos. Madrid, 1984. Págs 85-86.

Partiendo del rango de fundamento del orden político que ostentan los derechos, el Tribunal Constitucional ha formulado la doctrina de la doble naturaleza, subjetiva y objetiva, de los derechos fundamentales. Así en la Sentencia 25/81, de 14 de julio, el Tribunal ha declarado que

"En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuantos derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un "status" jurídico o la libertad en un ámbito de existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución."

De esta forma se rompe con la antigua concepción estrictamente subjetivista de los derechos fundamentales, pasando éstos a considerarse como elementos del ordenamiento jurídico, esto es, normas jurídicas objetivas que son cúspide del sistema axiológico que informa todos los sectores del Derecho.

Así pues esta naturaleza objetiva de los derechos incide directamente tanto sobre su protección como sobre su interpretación.

En nuestra Constitución, estos derechos y libertades disfrutan de una serie de garantías a la hora de su desarrollo y protección, en cuanto vinculan a todos los poderes públicos, por lo que son de aplicación directa; y la regulación del ejercicio de tales derechos y libertades sólo puede hacerse mediante Ley (art. 53.1 de la Constitución), que ostenta la naturaleza y requisitos de Orgánica cuando se trata del desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas (art.

81.1), respetando siempre su "contenido esencial" (art. 53.1).

Además, debido a su importante valor axiológico, los artículos que contienen derechos y libertades fundamentales necesitan, para su reforma, del procedimiento agravado (art. 168), e igualmente disfrutan de unos mecanismos específicos de tutela para los casos concretos en que se puedan considerar vulnerados: el amparo judicial preferente y sumario y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2).

De la lectura de los párrafos anteriores podría entenderse que es escaso el margen del que dispondrían las Comunidades Autónomas, y, por ende, los Estatutos de Autonomía, para incluir cláusulas reguladoras de los derechos y deberes en su ordenamiento jurídicos.

Pero no debemos olvidar que, como consecuencia estructural del principio de autonomía reconocido en nuestra Constitución, en el Estado español no puede existir una uniformidad de derechos y obligaciones para todos sus ciudadanos, en la medida que, a pesar de estar vinculados por un ordenamiento común en cuyo vértice se encuentra la Constitución, también están sometidos a ordenamientos jurídicos diferenciados².

Es cierto que la Constitución española no contiene ninguna previsión mediante la cual apodere de manera expresa a las Comunidades Autónomas para crear un catálogo propio de derechos y deberes. Es más, los actuales Estatutos de Autonomía suelen incluir cláusulas de remisión por las que se indica que los derechos y deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma son los establecidos en la Constitución.

2 Para la confección de este apartado hemos tenido en consideración la ponencia presentada por la Profa. Dra. Mercè Barceló i Serramallera ante el Consejo Asesor para la Modernización del Estado de las Autonomías titulada "El reconocimiento y regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía".

Ahora bien, una cuestión es que todos los españoles sean titulares de los derechos y deberes reconocidos en la Constitución y otra bien distinta es que las Comunidades Autónomas no puedan desarrollar aspectos relativos al contenido o condiciones de ejercicio de los derechos y deberes o reconocer nuevos derechos y deberes, más allá de los constitucionalmente reconocidos.

Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿existen límites constitucionales para incluir una tabla de derechos en un Estatuto de Autonomía? A esta pregunta se debería responder aportando tres datos sustanciales: primero, la Constitución no lo impide; segundo, los contenidos que señala el artículo 147.2 de la Constitución como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía son los mínimos, por lo que éstos pueden regular otras materias; y, tercero, es recomendable que se incluya la mencionada tabla como expresión del pluralismo político que, como valor superior del ordenamiento jurídico, afianza y preserva el principio democrático, vertebrador de nuestro Estado.

Ahora bien, ¿qué derechos son los que se podrían incluir en los Estatutos?

Los derechos fundamentales y las libertades públicas no se pueden regular. En virtud del juego combinado de los artículos 53 y 81 de la Constitución esta materia queda reservada al legislador orgánico, por lo tanto estatal. Por ello, el contenido esencial de estos derechos y libertades no es necesario repetirlo ni posible modificarlo en los Estatutos de Autonomía. Esto no impide que se puedan regular por las Comunidades Autónomas aspectos no básicos siempre que éstas sean competentes en el ámbito en que se proyecta el derecho en cuestión.

Los derechos contenidos en la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título Primero y los contenidos en el Capítulo Tercero de este Título gozan de reserva de ley estatal o autonómica según el correspondiente título competencial. Quizá fuera conveniente, respecto a los derechos de contenido social, atribuir más facultades a las Comunidades Autónomas, con lo que se institucionalizaría un espacio competencial más estable y eficaz³.

Antes de seguir avanzando, debemos, sucintamente, recordar dos cláusulas constitucionales que pueden afectar al ejercicio de competencias autonómicas en este ámbito. Se trata de las previsiones contenidas en los artículos 139.1 y 149.1. 1º de la Constitución.

El texto literal del artículo 139.1 (“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”) no impide regulaciones diferentes por las Comunidades Autónomas sino trato discriminatorio a los españoles.

Por su parte, que el Estado tenga competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1º CE) impide que las Comunidades Autónomas puedan regular sobre el contenido esencial de esos derechos, pero no excluye la posibilidad de regular determinados aspectos de los mismos en virtud de los títulos competenciales atribuidos.

Por lo tanto, podemos señalar que las Comunidades Autónomas tienen reconocida capacidad de actuación en materia de derechos y deberes en tres ámbitos distintos:

³ Mercé Barceló, en la ponencia anteriormente citada, señala que a la hora de la división competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas hay que tener en cuenta lo siguiente: a) si el constituyente ha pretendido una regulación homogénea, ha dotado al Estado central de una competencia exclusiva: básicamente para la mayoría de los derechos de la sección primera, capítulo segundo del Título I, que viene reforzada, además, por una reserva de ley orgánica; b) si, por el contrario, ha considerado que sólo era necesario exigir un mínimo de homogeneidad, ha atribuido al Estado central una competencia para dictar la normativa básica; c) y si, por el contrario, ha decidido que la mejor solución se encuentra, para un grupo de determinados derechos o mandatos a los poderes públicos, en una regulación en la que predomine la heterogeneidad, ha posibilitado que sea asumida por las Comunidades Autónomas en toda su plenitud y extensión.

- para regular, en la medida que sean competentes (regulación del contenido de los derechos o de las condiciones de ejercicio), los derechos y deberes contenidos en la Constitución.
- para transformar en derechos subjetivos los llamados “principios rectores” del Capítulo Tercero del Título I.
- para reconocer nuevos derechos no contemplados en la Constitución, cuyo establecimiento pueda derivarse de un determinado título competencial autonómico.

En todo caso, el catálogo de derechos y deberes que se incluya en el Estatuto debe incorporar garantías normativas, institucionales y procesales singulares para la protección de esos derechos y deberes.

Por lo tanto, el Estatuto de Andalucía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, debe reconocer el catálogo de derechos y deberes básicos de los ciudadanos andaluces. Primero, porque la regulación de dicho catálogo es materia reservada al Estatuto, en la medida que expresa el entramado de relaciones jurídicas y de poder entre la Comunidad Autónoma y sus propios ciudadanos, derivado éste de las competencias asumidas por aquélla. Y, segundo, porque la institución en el Estatuto de este marco fundamental de relaciones jurídicas entre los ciudadanos y los poderes públicos vincularía de forma directa a éstos últimos en el momento de ejercer sus facultades normativas y de actuación.

Para Mercè Barceló, en la medida que el catálogo de derechos y deberes reconocido en el Estatuto andaluz sirva para “ampliar” los ya establecidos constitucionalmente, cumplirá con un primer objetivo de legitimación. Sin embargo, la materialización concreta de este catálogo deberá hallarse en el cumplimiento de un segundo objetivo: el compromiso de la Junta, como poder público (art. 9.1 CE), con los principios y valores superiores que la Constitución española proclama (art. 1.1 CE). Igualmente ha de apreciarse, por una parte, la vinculación al mandato de promover, en el ámbito de su competencia, las condiciones que

favorezcan la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que éste se integra sean reales y efectivas (art. 9.2 CE); y, por otra parte, el refuerzo de la identidad histórica de la comunidad andaluza (que justifica y legitima su exteriorización política como Comunidad Autónoma). Estos son, pues, los pilares desde los que debe derivarse el concreto contenido del catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos de Andalucía.

Desde esta perspectiva, y en la medida que la Junta sea competente, el catálogo estatutario podría contener los siguientes grupos de derechos y deberes:

- Derechos y deberes que concretan y refuerzan el principio democrático: La competencia exclusiva de la Junta de Andalucía sobre la organización de sus instituciones de autogobierno permite establecer importantes derechos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es lo cierto que algunos de estos derechos se encuentran ya reconocidos en la Constitución; mas el estatuyente bien puede ampliar su contenido o bien potenciar su vertiente prestacional. Otros derechos, en cambio, como los derechos de participación sectorial, podrían ser reconocidos *ex novo* por el Estatuto.
- Derechos y deberes que concretan y refuerzan el principio social: la Junta de Andalucía tiene atribuido un amplio elenco de competencias en este sector que puede concretar en el reconocimiento de derechos y deberes grupales-personales en diversos ámbitos y, asimismo, dotar de facultades subjetivas y de contenido prestacional mandatos que la Constitución reconoce como meros principios rectores.
- Derechos dirigidos a potenciar la identidad histórica. No son sólo las competencias exclusivas en el ámbito de la cultura que tiene atribuidas la Junta las que permiten crear nuevos derechos y deberes en este ámbito. La identidad histórica se preserva y se potencia con vocación de futuro, lo que permite ser redefinida por los actores

presentes también desde competencias de carácter económico o social. Desde esta perspectiva, el abanico de derechos y deberes en este ámbito puede ser, al amparo del Preámbulo de la Constitución, ciertamente amplio.

En los siguientes apartados apreciaremos cómo el proceso de reforma estatutaria en Andalucía ha tomado en consideración esta necesidad desde su momento primigenio hasta la definitiva adopción de la Proposición de Ley de nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2 ■ PRECEDENTES DE LA REFORMA ESTATUTARIA

2.1. LAS BASES PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Las Bases para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 16 de diciembre de 2003, cuyo contenido en relación al asunto que nos atañe expondremos sucintamente a continuación poniéndolo

en relación con las opiniones y repercusiones generadas por el mismo en los distintos ámbitos y agentes sociales que han participado activamente en el proceso de reforma, nacen como una concreción de la propuesta hecha el 8 de mayo de 2002 por el Presidente de la Junta de Andalucía, Chaves González, en el marco de la llamada “segunda modernización de Andalucía”⁴.

Así, el día 30 de diciembre de 2003 el Gobierno andaluz presenta ante el Parlamento este documento de bases para la reforma del Estatuto, y en el discurso de presentación que hace el propio Presidente se esbozan las motivaciones concretas del documento. Se pretende impulsar un nuevo horizonte de autogobierno para adaptar las técnicas y contenidos del Estatuto a los cambios que se desarrollan en la sociedad actual sin afectar a sus principios básicos.

El trasfondo de la iniciativa es, pues, la voluntad de afrontar los cambios económicos, sociales, políticos y culturales del nuevo siglo, cuya superación pretende alcanzarse con la reforma estatutaria a fin de mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos⁵.

4 Anteriormente el propio Presidente de la Junta ya había lanzado la idea a principios de la Legislatura pasada. En efecto, fue en junio de 2001, cuando con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, Chaves aludía a la necesidad de “abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo denominando la segunda modernización de Andalucía, en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto si fuera necesario”. Y más adelante solicitaba “diálogo y acuerdo para contribuir desde nuestra Comunidad al desarrollo del Estado de las Autonomías. Un impulso que debe significar la reforma del Senado, la creación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, el fortalecimiento de las Conferencias Intersectoriales y la presencia de las Comunidades españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea”.

5 También el documento de las Bases advierte de estas motivaciones en su Preámbulo, y señala una serie de objetivos a alcanzar por la reforma: promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas; establecer una Comunidad social y democrática de derecho; establecer un orden económico y social justo y solidario; garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos reconocidos; conseguir el pleno empleo; afianzar la conciencia de identidad andaluza; aprovechar y potenciar los recursos económicos de Andalucía, promoviendo la justa redistribución de la renta; protección de la naturaleza y del medio ambiente; superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas del territorio andaluz; proponer la igualdad efectiva del hombre y de la mujer; desarrollar y mantener una extensa red de derechos sociales y servicios públicos fundamentales; el pleno reconocimiento de la dignidad de las personas inmigrantes; colaborar en el fortalecimiento de la cultura de la paz con los restantes pueblos de la tierra.

Como medios a emplear para alcanzar los objetivos marcados se señalan el ejercicio pleno del derecho al autogobierno como una nacionalidad integrada en la unidad de España, la participación en las decisiones políticas que afecten a los derechos e intereses legítimos de Andalucía, contribuir a la construcción de una Europa democrática y social y de un orden internacional justo y en paz.

Estos medios se concretan en diferentes aspectos cuya exposición se realiza a lo largo de las diez bases contenidas en el documento.

Veamos, a continuación, la Base Segunda, relativa a los derechos y libertades, así como las opiniones en relación a ella presentadas por diferentes personalidades andaluzas ante la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento andaluz desde octubre de 2004 a marzo de 2005⁶.

Recordemos, previamente, que el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 29 y 30 de junio de 2004, había acordado la creación de una Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía⁷. Con fecha igualmente 30 de junio de 2004 procedió a constituirse la Comisión de

6 Ante dicha Comisión comparecieron: en Sesión de 14.10.2004: Ángel M. López y López; Juan Carlos Aguilar Moreno; José Rodríguez de la Borbolla y Camoyán; Miguel Ángel Pino Menchén; Carlos Rosado Cobián; Pedro Serrera Contreras, ponentes del Estatuto; En Sesión de 18.10.2004: Rafael Escuredo Rodríguez; Antonio Ojeda Escobar; José Antonio Marín Rite; Diego Valderas Sosa; Javier Torres Vela; expresidentes de la Junta de Andalucía, el primero, y del Parlamento de Andalucía, el resto; En Sesión de 04.11.2004: Miquel Roca Junyent; Manuel Clavero Arévalo; María de los Ángeles Infante García, Presidenta de la Fundación Blas Infante; Sesión de 15.11.2004: Juan Cano Bueso, Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía; Rafael Navas Vázquez, Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía; Joaquín Galán Pérez, Presidente del Consejo Económico y Social; José Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo Andaluz; En Sesión de 22.11.2004: Javier Pérez Royo; En Sesión de 16.12.2004: Santiago Herrero León, Presidente de la Confederación de Empresarios de Andalucía; Manuel Pastrana Casado, Secretario General de UGT-Andalucía; Francisco Carbonero Contador, Secretario general de CCOO-Andalucía; Antonio Moreno Romero, Presidente de la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía; Francisco Moreno Navajas, Representante de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía; Cristóbal Cantos Ruiz, Secretario General de ASAJA; En Sesión de 21.12.2004: Rafael Hurtado de Mendoza y Alba, Presidente de CSI-CSIF Andalucía; José Manuel Sánchez Gordillo, Secretario General del Sindicato de Obreros del Campo y el Medio Rural; José María Rosales de Angulo, Representante del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Abogados; Antonio Virúez García, Presidente de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía; José González Gaztañaga, Presidente de la Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores; José Luis Gil Salguero, Representante del Consejo de la Juventud de Andalucía; Francisco de la Casa, Coordinador de ATTAC-Andalucía; M^a Ángeles Rebollo, Presidenta de la Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa; Juan Moreno Rodríguez, Presidente de la Unión de Consumidores de Andalucía; En Sesión de 28.12.2004: Francisco Toscano Sánchez, Presidente de la federación Andaluza de Municipios y Provincias; Braulio Medel Cámara, Presidente de la Federación Andaluza de Cajas de Ahorro; Pilar Troncoso González, Representante en Andalucía de la Asociación de Juristas Progresistas; Rafaela Pastor Martínez, Presidenta de la Plataforma de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres; Montserrat Moyano Moyano, Presidenta de la Asociación de Mujeres Rurales de Andalucía; Fernando Reyero Suárez, Presidente de la Asociación de Empresas del Sector Medioambiental; M^a Ángeles Cózar Gutiérrez, Presidenta del Comité de Representantes de Personas con Discapacidad; Antonio Escobar Ruiz, Presidente de la Federación de Asociaciones de Lucha contra la Droga; En Sesión de 18.01.2005: José María Mesa Siles, Presidente de la Confederación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Enseñanza Pública; Juan Rodríguez Hidalgo, Presidente de la Confederación de Federaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Andalucía; Kamal Kahmouni, Presidente de la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en Andalucía; Nicolás de Alba Fernández, Presidente de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales; En Sesión de 25.01.2005: Walter Vivanco Torres, Presidente de la Asociación de Ecuatorianos de Andalucía; Rosario Aguilera Santos, Presidenta de la Federación Andaluza de Asociaciones de Lesbianas y Gays; Javier García Núñez, Secretario de la Coordinadora Girasol de Grupos Gays, Lesbianas y Transexuales de Andalucía; Humberto García González-Gordon, Coordinador Territorial de Andalucía de la Fundación Secretariado Gitano; Beatriz Carrillo de los Reyes, Presidenta de la Federación Andaluza de Mujeres Gitanas; En Sesión de 07.03.2005: Miguel Terrino Vargas, Representante del Consejo de Comunidades Andaluzas; Jose Luis Ortiz Nuevo; Salvador Távora Triano.

7 Por acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 29 y 30 de junio de 2004, se crea la Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía según el siguiente texto:

“1.º Se crea una Ponencia en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario cuyo objeto será la elaboración de un informe que contendrá las propuestas y líneas de modificación del Estatuto de Autonomía para Andalucía con el objetivo de mejorar y profundizar el autogobierno de la Comunidad Autónoma.

2.º Esta Ponencia estará compuesta por 7 miembros, con la siguiente distribución:

Grupo Parlamentario Socialista: 3 miembros.

Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 2 miembros.

Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía: 1 miembro.

Grupo Parlamentario Andalucista: 1 miembro.

3.º Su actividad finalizará con la elevación del informe a la Comisión de Desarrollo Estatutario que podrá decidir sobre la ampliación o continuación de los trabajos de la misma.

4.º En las primeras sesiones establecerá sus normas de funcionamiento y el calendario de actividades. En todo caso, la Ponencia informará del desarrollo de sus trabajos a la Comisión al menos una vez en cada período de sesiones.

Desarrollo Estatutario⁸ entre cuyos acuerdos figuraba la designación de la Ponencia⁹.

BASE SEGUNDA | DEL COMPROMISO SOCIAL: LOS DERECHOS Y LIBERTADES

1. *Andalucía proclama, de acuerdo con la Constitución, el principio de dignidad de la persona y el respeto a sus derechos fundamentales como basamento del orden político y de la paz social.*

2. *Los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía son titulares de los derechos que les reconocen las Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos y, en particular, la Carta de los Derechos*

Fundamentales de la Unión Europea integrada en el Tratado de Constitución para Europa así como de los derechos garantizados por la Constitución española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

3. *Los poderes públicos promoverán y garantizarán el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, sin discriminación alguna. La Junta de Andalucía impulsará medidas de acción positiva orientadas a la plena integración de las minorías, amparando sus identidades étnicas, culturales, religiosas o de otra índole, desde el pleno respeto a los principios, valores y derechos reconocidos en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación que los desarrolle.*

5.º *Este acuerdo entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.*"

Esta Ponencia fue incrementada en su composición a propuesta de todos los Grupos parlamentarios por acuerdo del Pleno en sesión celebrada los días 20 y 21 de abril de 2005, de forma que queda definitivamente compuesta por 11 miembros con la siguiente distribución:

Grupo Parlamentario Socialista: 4 miembros.

Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 3 miembros.

Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía: 2 miembros.

Grupo Parlamentario Andalucista: 2 miembros.

8 El 24 de septiembre, coincidiendo con su primera sesión, la Ponencia hace pública una declaración institucional sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía. Gran parte de la prensa recoge esta noticia como el punto de partida de la reforma: *El Parlamento inicia el "proceso histórico" para la reforma del Estatuto de Autonomía* (ABC, 25/09/2004).

La Ponencia inicia, pues, sus trabajos elaborando la siguiente declaración conjunta:

"Hoy se inicia un proceso histórico para Andalucía. Se pone en marcha la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, un texto que ha hecho posible la convivencia armónica, el desarrollo político, social y económico de esta tierra y la recuperación de la autoestima de un pueblo que hoy tiene voz propia en el Estado de las Autonomías, tal y como establece la Constitución Española de 1978.

Como hace más de dos décadas, iniciamos una tarea ilusionante con un nuevo Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que debe impulsar el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución.

Afirmamos la centralidad del Parlamento de Andalucía para la importante tarea que se nos ha encomendado. El propio Estatuto confiere a esta Cámara autonómica esta prerrogativa. Los poderes de la comunidad autónoma emanan de la Constitución y del Pueblo Andaluz. Y éste, soberana y democráticamente, elige a sus representantes para que defiendan los intereses generales de Andalucía.

El proceso de modernización y actualización de nuestra carta magna autonómica ha de estar orientado por la utilidad para la ciudadanía y para seguir profundizando en un horizonte de bienestar y nuevos derechos. Para ello consideramos como guía de los trabajos la participación de la sociedad civil. Organizaciones representativas de todos los campos y personalidades relevantes de nuestra historia reciente tienen mucho que aportar para conseguir un Estatuto que dé respuesta a las demandas del Pueblo andaluz y a los nuevos retos que nos impone la evolución de la sociedad andaluza. Por ello, hacemos un llamamiento a la participación ciudadana, a una movilización cívica, responsable y comprometida con el futuro de nuestra tierra.

Los trabajos de esta ponencia arrancan con voluntad de consenso. Tenemos que conseguir el máximo respaldo de todos para acometer con éxito esta tarea extraordinaria. El diálogo y la búsqueda del acuerdo deben posibilitar un nuevo Estatuto que dé satisfacción a las expectativas que la ciudadanía ha depositado en este Parlamento de Andalucía."

9 En la misma sesión se solicitó a los Grupos parlamentarios la presentación de propuestas de personas y organizaciones que comparecieran al objeto de manifestar cuanto consideren oportuno en relación a la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Estos comparecientes tomaron, fundamentalmente, como documento de trabajo estas Bases y, sobre ellas, hicieron sus comentarios.

4. La Junta de Andalucía reconoce y protege los derechos sociales y laborales de los ciudadanos en el marco del Estado democrático y social que nuestra Constitución establece. A fin de avanzar en la realización efectiva del Estado social, la Junta de Andalucía declara como actuaciones de carácter preferente cuantas políticas guarden relación con los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a los servicios sociales y a la consecución de un empleo estable y de calidad.

5. La Junta de Andalucía promoverá la “Carta de los derechos sociales de los andaluces”, en la que se establecerá un catálogo de derechos de nueva generación concebidos para atender a las nuevas necesidades sociales, especialmente las relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar, la atención a las situaciones de dependencia y la salud.

6. Los poderes públicos velarán especialmente por la igualdad de derechos de hombres y mujeres en el acceso al empleo y en las condiciones y calidad del trabajo. Igualmente propiciarán las medidas adecuadas para el reparto de responsabilidades en el seno de la familia. Para el cumplimiento de estos principios se adoptarán las medidas de acción positiva necesarias.

7. La igualdad social, el progreso económico y la cohesión territorial constituyen objetivos prioritarios de la acción política de la Junta de Andalucía. Al servicio de estos objetivos se asignarán los recursos económicos necesarios.

8. La calidad de vida de los mayores estará orientada a incentivar la longevidad activa. Los poderes públicos garantizarán el amparo de las personas que se encuentren en situación de dependencia.

9. La autonomía de los jóvenes, la protección de la familia y de la infancia, la igualdad entre los géneros, la libre orientación sexual, la erradicación de las actitudes sexistas y de la violencia de género, la atención a las personas con discapacidad, la protección del

medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico y cultural y los derechos de los consumidores y usuarios constituyen, entre otros, fines preferentes de la legislación y de la acción política de las instituciones andaluzas de autogobierno.

10. El respeto a la intimidad y a la autonomía de la voluntad de la persona es una característica esencial de toda sociedad democrática avanzada. Para preservar este bien jurídico fundamental, la Junta de Andalucía velará por la protección de los datos personales, por el cumplimiento de la voluntad vital anticipada, así como por el adecuado uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

11. La Junta de Andalucía promoverá el derecho de acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la igualdad en el conocimiento y aprovechamiento de las mismas.

12. Se garantiza a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Andalucía el ejercicio de los derechos que les reconoce la Constitución Europea y su plena incorporación, dentro del marco constitucional, en la vida social, económica, política y cultural de la Comunidad Autónoma.

13. Los ciudadanos de otros países con residencia en Andalucía tienen protegidos y garantizados los derechos fundamentales que la Constitución les reconoce. La acción de los poderes públicos en relación con el ejercicio de estos derechos tiene como objetivo fundamental la plena integración de estas personas en la sociedad andaluza.

14. Para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, la Junta de Andalucía, en el marco de sus competencias, habilitará los fondos y demás medios necesarios para mejorar la Administración de Justicia, de manera que ésta pueda prestar un servicio público de calidad basado en los principios de agilidad en la respuesta y de cercanía a los ciudadanos.

15. *La Junta de Andalucía promoverá la calidad en la prestación de los servicios públicos, para lo cual se deberán ampliar las Cartas de Servicios a todos los ámbitos de la Administración Pública, con extensión progresiva de certificados de calidad y de compensaciones por incumplimiento de compromisos en los servicios públicos fundamentales.*

En general, por los diferentes comparecientes, se apostó claramente por la renovación y adaptación de los objetivos del Estatuto a los retos de los próximos años¹⁰. Entre los objetivos más importantes a asumir en el Estatuto se señaló la protección e integración de los inmigrantes¹¹, y la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres¹².

En ese mismo sentido se propuso la inclusión en el

Estatuto de nuevos derechos sociales o una “Carta Social Andaluza”¹³ (con oposición minoritaria¹⁴), que contemplara derechos como el derecho al trabajo¹⁵, el derecho a la compatibilidad del trabajo con la vida familiar¹⁶, el derecho de cualquier persona a una renta mínima de inserción¹⁷, derecho de acceso a las nuevas tecnologías¹⁸, los derechos de consumidores y usuarios¹⁹, derecho de asistencia a personas dependientes²⁰, la protección de la libertad sexual²¹, el derecho a una buena administración²², y a un sistema educativo y sanitario de calidad²³.

Como se podrá apreciar en el último apartado, el Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía ha tomado en consideración, de un modo sustancial, las sugerencias que se plantearon en dichas comparecencias.

10 RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, J. A., PINO MENCHEN, M. A., ROSADO COBIAN, C. (sesión de 14.10.2004, pp.47, 61, 75), OJEDA ESCOBAR, A., VALDERAS SOSA, D., TORRES VELA, J. (sesión de 18.10.2004, pp. 29, 59, 61 y 80), GALAN PEREZ, J. (sesión de 15.11.2004, p. 44)

11 PINO MENCHEN, M. A., ROSADO COBIAN, C. (sesión de 14.10.2004, pp. 60, 75), OJEDA ESCOBAR, A., TORRES VELA, J. (sesión de 18.10.2004, pp.29 y 80), GALAN PEREZ, J., CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 44 y 61), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 25). Esta idea fue apoyada por PEREZ SOLA, N. en el curso de las “Jornadas sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía: posibilidades y límites” celebradas por el Instituto Andaluz de Administración Pública en Sevilla los días 28, 29, 30 y 31 de marzo de 2005. También es defendida por CÁMARA VILLAR, G. (15.02.2005) en el “Ciclo de Conferencias sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía” organizado por el Parlamento de Andalucía.

12 ROSADO COBIAN, C. (sesión de 14.10.2004, p. 75), MARIN RITE, J. A., VALDERAS SOSA, D. (sesión de 18.10.2004, pp. 45 y 64), CANO BUESO, J. (que también propone potenciar la discriminación positiva y la paridad electoral en el EAA), GALAN PEREZ, J., CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 8, 45 y 61), PASTRANA CASADO, M. (abogando por la paridad en la administración) (sesión de 16.12.2004, p. 20)

13 PINO MENCHEN, M. A. (sesión de 14.10.2004, p. 71), ESCUREDO RODRIGUEZ, R., OJEDA ESCOBAR, A., MARIN RITE, J. A., VALDERAS SOSA, D., TORRES VELA, J. (sesión de 18.10.2004, pp. 11, 29, 59, 80), CANO BUESO, J., GALAN PEREZ, J., CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 8, 45 y 59), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 19). También es defendida por LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (03.02.2005) y CÁMARA VILLAR, G. (15.02.2005), en el “Ciclo de Conferencias sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía” organizado por el Parlamento de Andalucía.

14 PEREZ ROYO, J., sesión de 22.11.2004, p. 22.

15 VALDERAS SOSA, D. (sesión de 18.10.2004, p.64), CANO BUESO, J., CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 8 y 60)

16 VALDERAS SOSA, D. (sesión de 18.10.2004, p.64), CANO BUESO, J. (sesión de 15.11.2004, p. 8), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 19)

17 VALDERAS SOSA, D. (sesión de 18.10.2004, p.64), CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, p. 61)

18 VALDERAS SOSA, D. (sesión de 18.10.2004, p.64), CANO BUESO, J., GALAN PEREZ, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 8 y 45)

19 OJEDA ESCOBAR, A. (sesión de 18.10.2004, p.29), CANO BUESO, J. (sesión de 15.11.2004, p. 8)

20 GALAN PEREZ, J., CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, pp. 41 y 60), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 19)

21 CANO BUESO, J. (sesión de 15.11.2004, p. 8), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 19)

22 CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, p. 64)

23 CHAMIZO DE LA RUBIA, J. (sesión de 15.11.2004, p.61), PASTRANA CASADO, M. (sesión de 16.12.2004, p. 20)

2.1. EL DOCUMENTO DE REFORMA ELABORADO POR UGT-ANDALUCÍA

En el mes de diciembre de 2004, UGT-Andalucía presenta su documento La Reforma del Estatuto de Autonomía. De esta forma se convierte en la primera organización que pone en circulación un documento elaborado en relación a la reforma del Estatuto²⁴. Esta es la razón por la que le dedicamos un apartado específico.

Para UGT, el Estatuto debe convertirse “en el marco de referencia de un modelo social al que habrán de responder las actuaciones de los poderes públicos andaluces”²⁵. Para ello, defiende, además del reconocimiento expreso de los sindicatos y sus principales tareas en el marco de la Comunidad Autónoma, la ampliación del marco competencial, el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo industrial y de empresa basado en las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la apuesta por un sector público fuerte y moderno, la implantación de un nuevo marco andaluz de relaciones laborales dentro del contexto del diálogo social, la garantía de un sistema financiero justo, progresivo y solidario, al servicio de la cohesión económica y territorial y del bienestar de los andaluces y andaluzas, así como el reconocimiento y protección de los derechos sociales y la participación de Andalucía en foros internacionales.

Igualmente, se considera que los poderes públicos han de generar respuestas a los nuevos retos: la incorporación de la mujer al mercado laboral, los profundos cambios en la estructura familiar, la inte-

gración de los diferentes colectivos en la igualdad de derechos, la mayor esperanza de vida, el progresivo envejecimiento de la población, etc. Medidas que hacen necesaria la participación social. Este es un valor relevante para hacer posible una democracia avanzada. Por esto, en el Estatuto se han de contener cláusulas que, expresamente, comprometan a las instituciones públicas en la creación de mecanismos de interacción social que sirvan para profundizar en la democracia.

El Documento elaborado por la UGT propugna que el Estatuto ha de recoger la doctrina de la Unión Europea, así como de otros organismos internacionales y, de esa forma, establecer claramente un catálogo de derechos que equipare a Andalucía con los Estados más avanzados en materia de protección social, derechos y participación laboral. Y tan importante como el reconocimiento de estos derechos es el establecimiento en el Estatuto de mecanismos que se regulen mediante ley, que los garanticen y protejan de forma efectiva y que obliguen a las administraciones a su efectivo cumplimiento. Por lo tanto, resulta imprescindible que el Estatuto vincule a los poderes públicos andaluces en el desarrollo obligatorio de todas las competencias en relación a estos ámbitos.

El Estatuto ha de consolidar un modelo educativo abierto y participativo que priorice la enseñanza pública como garantía máxima de formación en los valores de la igualdad, la libertad y la solidaridad. Igualmente se ha de reconocer y garantizar la existencia de un modelo sanitario desarrollado bajo los principios de

²⁴ Este documento fue elaborado por un grupo de trabajo coordinado por Dionisio Valverde Pozo, Secretario de Relaciones Institucionales y de Diálogo Social de UGT-Andalucía, y formado por los profesores de Derecho Constitucional: M. Terol Becerra, M. Agudo Zamora, J.M. Morales Arroyo y O. Salazar Benítez; así como por los técnicos de UGT-A: M. Román Torres, A. Talavera Reina y S. Tejada Lozano.

²⁵ Señala el documento que, “cumplidos los veinticinco años de nuestro sistema constitucional, y ante los nuevos retos sociales y políticos, se hace necesario actualizar esos marcos de referencia con el objeto de afianzar los parámetros que han servido de guía a las políticas desarrolladas, e incorporar nuevos principios que permitan hallar respuestas a las demandas de los andaluces y andaluzas, ante los cambios que presenta la sociedad actual”. Este documento resalta la necesidad de incorporar una Carta de Derechos Sociales que consagre los derechos conquistados en los últimos años, así como los nuevos derechos que demanda la realidad social y cultural: la inmigración, la incorporación de la mujer al mercado laboral, los cambios en la estructura familiar, las nuevas fórmulas de convivencia y libertad sexual, la integración de los diferentes colectivos en la igualdad de derechos, etc. Además, aboga por “incorporar, como principios transversales, la paridad y la igualdad de género”.

universalidad y calidad, lo que implicará cambios que agilicen la prestación sanitaria que actualmente reciben los ciudadanos en nuestra Comunidad.

Igualmente resulta básica la expresa inclusión de una cláusula por la que se consolide un sistema de protección que comprenda un amplio número de prestaciones sociales y que habilite explícitamente a las instituciones andaluzas para desarrollar mecanismos complementarios a los establecidos por el Estado para cualquier tipo de prestación social.

Mención expresa ha de hacerse de la necesidad de que el Estatuto recoja la obligación de los poderes públicos andaluces en la promoción de medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas discapacitadas, así como su participación en la vida de la comunidad.

Los poderes públicos andaluces también han de quedar vinculados en una especial protección a las personas dependientes, a las que el Estatuto ha de garantizar una actuación por parte de las administraciones que les asegure una digna calidad de vida.

Igualmente, según esta organización sindical, se ha de reconocer el derecho de los menores a la protección y los cuidados necesarios para su formación íntegra y su bienestar. También resulta misión de los poderes públicos andaluces, y así ha de reconocerse estatutariamente, velar por el respeto del derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural de la comunidad. E igualmente, es necesario articular unos mecanismos de prestaciones específicas para aquellos colectivos en situación de exclusión social.

El Estatuto de Andalucía ha de establecer que los poderes públicos andaluces quedan obligados a garantizar, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

Por otra parte, el nuevo texto debe plantear la fijación del estatuto de los ciudadanos extranjeros residentes en nuestra Comunidad Autónoma, en consonancia con la nueva realidad social de un colectivo cada vez más importante e integrado en el conjunto de la sociedad andaluza.

También, en relación a este documento, podremos apreciar la aceptación que ha tenido por parte de los miembros de la Ponencia.

3 ■ DERECHOS SOCIALES, DEBERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUIDOS EN LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

3.1. LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

El resultado final de las sesiones de trabajo de la Ponencia de Reforma del Estatuto de Andalucía, que anteriormente mencionábamos, ha sido la redacción de un texto articulado de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la mayoría de la Ponencia en aplicación del criterio de voto ponderado y al que se adjuntan las observaciones y votos particulares que al mismo mantienen los diferentes Grupos parlamentarios y que ha dado lugar a la Proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía²⁶, presentada por los

²⁶ Para un estudio más profundo de toda la labor realizada por esta Ponencia, así como de los documentos presentados por los diferentes partidos políticos, puede consultarse "La inclusión de un catálogo de derechos y deberes en el Estatuto de Autonomía para Andalucía", presentado por quien suscribe, al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España celebrado en Baeza los días 24 y 25 de noviembre de 2005 y publicado en *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*; coord. Manuel Terol Becerra, IAAP, Sevilla, 2005, así como "La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía: contexto e inicio", de Agudo Zamora, M., García Blesa, J. y Lara Vila, J.L. *Colección Temas de Actualidad nº 3*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2005.

Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes – Convocatoria por Andalucía con fecha 3 de febrero de 2006.

En el siguiente apartado comentaremos el Título referente a *Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas*, lo que supone una novedad²⁷, tanto por la existencia de un nuevo Título en el Estatuto que recoge un catálogo de derechos como por la existencia de un listado de objetivos hacia los que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha de orientar sus políticas públicas con la finalidad de asegurar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en este Título, alcanzar los objetivos básicos del artículo 10, que a continuación mencionaremos, y superar las situaciones de desigualdad y discriminación de personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión (art. 37 de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en adelante PLREAA).

Previamente, debemos reseñar, pues, que el artículo 10 PLREAA establece como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del

individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y el fomento de la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. Para conseguir estos objetivos se prevé la adopción de las medidas de acción positiva que resulten necesarias.

En ese mismo artículo se señala que la Comunidad Autónoma debe propiciar la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política²⁸.

Ese mismo artículo 10, a continuación, establece en un tercer apartado²⁹ el listado de objetivos básicos de la Comunidad Autónoma cuyo cumplimiento es tarea prioritaria de los poderes de la misma:

1º La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, la seguridad en el trabajo y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces³⁰.

27 La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña también le dedica un título específico, el Título I denominado *De derechos, deberes y principios rectores*, que comprende 40 artículos divididos en cinco capítulos: derechos y deberes en los ámbitos civil y social, derechos en los ámbitos político y administrativo, derechos y deberes lingüísticos, garantías de los derechos estatutarios y principios rectores.

28 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone una redacción alternativa de los dos apartados, refundidos en uno solo, que quedaría como sigue:

“1. La Comunidad Autónoma de Andalucía adoptará cuantas medidas sean necesarias, entre ellas las de acción positiva, para hacer reales y efectivos los principios siguientes:

1º. La libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

2º. La igualdad del hombre y la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política.

3º. La calidad de la democracia y la participación de los andaluces en la vida política, económica, cultural y social, promocionando el diálogo social e institucional.

4º. La defensa del interés general de Andalucía.”

29 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la inclusión de un apartado 4 dentro del artículo 10 redactado en los términos siguientes:

“4. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, en su caso mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

30 Se manifiesta a favor de este subapartado los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone además la inclusión de un nuevo subapartado 1.º bis con el siguiente tenor:

2º El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social³¹.

3º El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza, a través del conocimiento, conservación, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico, artístico y paisajístico de Andalucía, así como la defensa, promoción, estudio y prestigio del habla andaluza en todas sus variedades lingüísticas³².

4º El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.

5º La creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

6º La mejora de la calidad de vida de los andaluces, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, la dotación de infraestructuras modernas y un sistema eficaz de comunicaciones.

7º La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural³³.

8º La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea. A estos efectos, la Comunidad Autónoma mantendrá las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, y propiciará la defensa de los intereses andaluces en los órganos de la Unión Europea³⁴.

“La lucha contra la pobreza y la exclusión social.”

Por su parte, el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“1º. La consecución del pleno empleo y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.”

31 Se manifiesta a favor de este subapartado el Grupo Parlamentario Socialista.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa del mismo:

“El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social, con especial incidencia en la superación de las desigualdades y la lucha contra el fracaso escolar, la promoción de la cultura del esfuerzo, la competencia y la responsabilidad, la dignificación de la labor docente y la generalización del uso de las nuevas tecnologías y el bilingüismo.”

Por su parte, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la inclusión del calificativo “laica” para referirse a la educación.

32 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza, a través del conocimiento, conservación, defensa, promoción, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico, artístico y paisajístico de Andalucía, así como de los valores lingüísticos del pueblo andaluz en toda su riqueza y variedad”.

El Grupo Parlamentario Andalucista propone la inclusión también de una referencia al cuidado de las hablas andaluzas en los medios de comunicación.

33 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Estado y de la Unión Europea, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.”

34 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

9º La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos.

10º El desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía.

11º La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento³⁵.

12º La modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo y la corrección de los desequilibrios territoriales, que contemple la agricultura ecológica, las nuevas tecnologías y los canales de comercialización de los productos agropecuarios, en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional³⁶.

13º La cohesión social, promoviendo un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a las personas y colectivos más desfavorecidos, para facilitar su plena incorporación a la vida social y económica de Andalucía³⁷.

14º La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía.

15º La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de los medios de comunicación tanto públicos como privados³⁸.

16º La participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada³⁹.

17º El diálogo social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sociales, económicas y cívicas de Andalucía.

“La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea. A estos efectos, la Comunidad Autónoma mantendrá las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, y propiciará la defensa de los intereses andaluces en los órganos de la Unión Europea”

35 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad de la información y el conocimiento”.

36 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“El desarrollo de la agricultura y de la ganadería basado en la modernización, industrialización y comercialización de las estructuras y producciones agrarias y ganaderas, en el marco de una política general de desarrollo rural.”

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone incluir también en este subapartado una referencia a la estructura de la propiedad de la tierra y a la soberanía alimentaria.

37 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este apartado, que subdivide en dos independientes:

“La superación de la pobreza y la marginación, así como la integración social, económica y laboral de personas y colectivos más desfavorecidos y marginales, junto con la recuperación de las zonas de especial problemática social y económica.”

“La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad”.

38 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este subapartado:

“La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de los medios de comunicación.”

39 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este apartado:

18º La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la etnia gitana.

19º El fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos⁴⁰.

20º La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos⁴¹.

Para concluir con el análisis de estos artículos referidos a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma y a las acciones que, con el propósito de alcanzarlos, han de realizar los poderes públicos andaluces debemos citar el artículo 11 PLREAA titulado "Promoción de los valores democráticos y ciudadanos", en cuyo contenido ha habido consenso entre los grupos parlamentarios Socialista, Popular e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:

"Los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad. Con esta finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento del Estatuto de Autonomía y de la Constitución".

"La participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como expresión de una democracia participativa."

40 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone agrupar este subapartado y el siguiente en un único subapartado con este tenor:

"La promoción de la cooperación internacional con el objetivo de fomentar la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos."

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone añadir el siguiente inciso a este subapartado:

"(...). A estos efectos Andalucía se declara territorio desnuclearizado y libre de bases militares extranjeras."

41 El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone agrupar el contenido este subapartado y el del anterior en un único subapartado con el ya tenor indicado.

3.2. UN TÍTULO RELATIVO A DERECHOS SOCIALES, DEBERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.2.1. Introducción

Sin duda alguna lo primero que hay que resaltar es la existencia de un Título propio relativo a esta materia, el Título I PLREAA rubricado *Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas* por acuerdo de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía e Izquierda Unida los Verdes-Convocatoria por Andalucía, mientras que el Grupo Parlamentario Andalucista propuso la denominación *Derechos, Deberes y Principios Rectores*.

De esta forma se enfatiza el compromiso con el bienestar social, es decir, con la realización plena y efectiva del principio de igualdad entre todos los que vivan en el suelo andaluz. Si hace veinticinco años latía en el corazón del pueblo andaluz una esperanza de futuro, la esperanza de la autonomía que propiciara el bienestar, ahora se precisa convertir a Andalucía en el referente necesario de la concreción del principio de solidaridad.

Por ello, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía ha de servir como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto supone la necesidad de incorporar, como contenidos éticos y políticos del Estatuto, una carta de derechos

sociales que consagre los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social que estamos viviendo. Ahí radica el auténtico sentido de este Título, que está dividido en cuatro capítulos denominados, respectivamente, *Disposiciones generales*, *Derechos y deberes*, *Principios rectores de las políticas públicas* y *Garantías*.

Por esa misma razón está pleno de lógica que el artículo 12 PLREAA⁴² rubricado *Titulares* establezca que “los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30”⁴³.

Este primer Capítulo concluye con dos artículos relativos a la interpretación de los derechos y principios y a la prohibición de discriminación que son rubricados en su totalidad por las diferentes fuerzas políticas⁴⁴.

“Artículo 13. *Interpretación de los derechos y principios*.

Ninguno de los derechos o principios contemplados en este título puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.”

“Artículo 14. *Prohibición de discriminación*.

Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.”

42 Cabe recordar el artículo 9 PLREAA, denominado *Derechos y deberes* y ubicado en el Título Preliminar, con el siguiente tenor:

“1. Todos los andaluces gozan de los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución y en este Estatuto.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía garantizará en su territorio el adecuado ejercicio de las libertades, derechos y deberes reconocidos a los andaluces.

3. Todas las personas que viven en Andalucía gozan de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

4. Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Andalucía que no gocen de la nacionalidad española tendrán garantizados los derechos y deberes de los andaluces, así como su plena integración, dentro del marco constitucional, en la vida social, económica, política y cultural de la Comunidad Autónoma, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las leyes del Estado.

5. La Comunidad Autónoma garantiza el pleno respeto a las minorías que residan en su territorio.”

43 Se manifiesta a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este título son todos los ciudadanos andaluces”.

44 Con excepción del Grupo Parlamentario Andalucista, que no formula opinión al respecto.

3.2.2. Derechos, deberes y políticas públicas

Aunque el Título I dedica un capítulo a los derechos y deberes y otro a los principios rectores de las políticas públicas, realmente este último capítulo consta de un solo y amplio artículo (art. 37) titulado *Enumeración* en el que aparecen recogidos 21 principios rectores de las políticas públicas, que vienen a ser mandatos dirigidos a los poderes públicos con la finalidad de hacer realidad los derechos que se encuentran recogidos en el capítulo anterior. Por esa razón,

podemos señalar el carácter prestacional de la mayoría de los derechos reconocidos en el PLREAA, lo que resulta plenamente lógico si recordamos los títulos competenciales que sobre esta materia gozan las Comunidades Autónomas.

Atendiendo a lo expuesto, al estudiar cada derecho haremos referencia al principio o principios rectores de la política pública correlativos con el mismo⁴⁵. Quizá hubiera sido, pues, más conveniente el uso de otra técnica legislativa que le hubiera dado más

45 En todo caso, y con independencia de su desglose al tratar cada derecho en cuestión, se cita, a continuación, el artículo 37 con los votos particulares emitidos en la Ponencia:

"Artículo 37. Enumeración.

A fin de asegurar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en el capítulo anterior y de alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 8, y para superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión, la Comunidad Autónoma de Andalucía orientará sus políticas públicas a garantizar:

- 1.º La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- 2.º La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad.
- 3.º El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad.
- 4.º La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- 5.º 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, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras
- 6.º El uso de la lengua de signos 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.
- 7.º El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso, especialmente de los jóvenes, a viviendas de financiación pública.
- 8.º El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo.
- 9.º La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres.
- 10.º La conciliación de la vida laboral y familiar.
- 11.º La concertación con los agentes económicos y sociales.
- 12.º La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su emancipación.
- 13.º El fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación.
- 14.º El acceso a la sociedad de la información.
- 15.º El uso de la telemática para la más efectiva prestación de los servicios públicos y la relación con los administrados.
- 16.º El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.
- 17.º El libre acceso de todos a la cultura y el respeto a la diversidad cultural.
- 18.º La integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes.
- 19.º El consumo responsable y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario.
- 20.º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.
- 21.º La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco."

Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

visibilidad al importante papel que los poderes públicos juegan de cara a hacer efectivo el cumplimiento del contenido de los derechos habiendo incluido en cada artículo tanto el derecho como la correlativa política pública, tal como se hará en este trabajo. Igual tratamiento se realizará de los deberes, a los que el PLREAA dedica un artículo específico

pero que, atendiendo a la materia que se trate, en este estudio se citará al tratar el derecho que verse sobre ella⁴⁶.

Por otra parte, dividiremos este apartado en dos secciones atendiendo al carácter universal o particular (derechos que afectan a individuos y

No obstante, ambos Grupos Parlamentarios indicaron la posibilidad de incluir un apartado relativo a la diversidad de creencias y convicciones de las personas.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía mantiene asimismo una reserva consistente en introducir la ayuda gratuita a domicilio para las personas en situación de dependencia, así como la previsión de alojamiento provisional de las personas con necesidad de ello.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“La Comunidad Autónoma con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en el capítulo anterior y de garantizar la consecución de los objetivos básicos establecidos en el artículo 10 y, asimismo, a fin de superar las situaciones de necesidad, desigualdad y discriminación de las personas y grupos sociales que puedan derivarse de sus condiciones personales o colectivas o de cualquier forma de marginación o exclusión, orientará sus esfuerzos a eliminar las causas de las mismas y promoverá un sistema público de servicios sociales y protección social con el objetivo de garantizar:

1º) El acceso a la solidaridad y a una renta básica que aseguren unas condiciones mínimas de dignidad y de subsistencia a todos andaluces en estado de necesidad.

2º) La protección social, económica y jurídica de la familia y de otras situaciones de unión legalizadas mediante un sistema de ayudas públicas y la articulación de medidas que permitan la conciliación de la vida familiar y laboral.

3º) El acceso a una vivienda digna y adecuada mediante ayudas destinadas especialmente a los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y a aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.

4º) Una especial protección, mediante prestación de servicios sociales y ayudas, de las personas dependientes y sus familias que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.

5º) Una protección y atención integral de los menores que asegure su interés superior, su formación, su pleno desarrollo personal y social y su bienestar.

6º) Unas condiciones que permitan una vida digna y autónoma para las personas mayores, asegurando su protección, incentivando el envejecimiento activo y fomentando su participación en la vida social mediante ayudas y la prestación de servicios sociales necesarios.

7º) La igualdad de oportunidades, la autonomía, la integración social y profesional de las personas con discapacidad, incluyendo la utilización de los lenguajes que permitan la comunicación a los discapacitados sensoriales y un nivel adecuado de atención a los alumnos con necesidades educativas especiales en las etapas obligatorias de educación.

8º) La asistencia social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.

9º) La protección ante la violencia de género.

10º) La protección ante los actos terroristas y cualquier tipo de violencia ciudadana y a la atención de las víctimas de delitos.

11º) La atención a las necesidades de las personas que hayan sufrido daños causados por catástrofes naturales y sobrevenidas.

12º) La integración de los jóvenes en la vida pública, social, educativa y laboral.

13º) La integración social de los inmigrantes en el marco de lo establecido en las leyes.”

46 Independientemente de ser citado de forma parcial al tratar el derecho correlativo en cuestión, reproducimos a continuación el artículo 36 con sus correspondientes votos particulares de la Ponencia.

“Artículo 36. Deberes.

1. Sin perjuicio de los deberes constitucionalmente establecidos, el Estatuto establece y la ley desarrollará la obligación de todos de:

a) Contribuir al sostenimiento del gasto público en función de sus ingresos.

grupos en situaciones de desigualdad) de los derechos en cuestión.

a) Derechos y deberes de carácter universal

1. Derecho a la educación

Recogido en el artículo 21 bajo la rúbrica *Educación*⁴⁷ se garantiza, mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio. A la par, el artículo 36.1 g) establece el deber de todos de contribuir a la educación de los hijos, especialmente en la enseñanza obligatoria.

Se conceptúa a la enseñanza pública como laica, sin perjuicio del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones, lo que

incluye el deber de respeto de todos los centros educativos a la libertad religiosa de los miembros de la comunidad escolar⁴⁸.

Se establece un derecho universal de acceso en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Con tal fin se prevé el establecimiento de los correspondientes criterios de admisión, al objeto de garantizarlo en condiciones de igualdad y no discriminación. Igualmente se establece la obligación para las universidades públicas de Andalucía de garantizar, en los términos que establezca la ley, el acceso de todos a las mismas en condiciones de igualdad.

Por otro lado, se garantiza la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y, en los términos que establezca la ley, en la educación infantil estableciéndose, además, que todos tienen el

b) Conservar el medio ambiente.

c) Colaborar en las situaciones de emergencia.

d) Cumplir las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la administración electoral.

e) Hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos y colaborar en su buen funcionamiento, manteniendo el debido respeto a las normas establecidas en cada caso, así como a los demás usuarios y al personal encargado de prestarlos.

f) Cuidar y proteger el patrimonio público, especialmente el de carácter histórico-artístico y natural

g) Contribuir a la educación de los hijos, especialmente en la enseñanza obligatoria.

2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción."

Se manifiestan a favor de este apartado los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

No obstante, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la supresión, en la letra e) del apartado 1 de la referencia "a las normas establecidas en cada caso".

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la adición en el apartado 1 de la siguiente letra:

"h) Respetar y proteger el derecho al descanso."

47 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

"Se reconoce el derecho a una educación permanente y de calidad, gratuita en los niveles obligatorios y compensatoria de las desigualdades, en el marco de los principios de libertad, igualdad y solidaridad. Se garantiza este derecho mediante un sistema educativo participativo, dotado de los recursos financieros, humanos y materiales adecuados para conseguir una educación plena, integradora y personalizada."

48 El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía formula una reserva en cuanto entiende reiterativa la referencia a la formación y libertad religiosa que en él se contiene.

derecho a acceder, en condiciones de igualdad, al sistema público de ayudas y becas al estudio en los niveles no gratuitos.

Se garantiza, por otra parte, la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria, pudiendo extenderse, por ley, este derecho a otros niveles educativos⁴⁹.

Se reconoce el derecho de acceso a la formación profesional y a la educación permanente en los términos que establezca la ley.

Continúa el artículo haciendo referencia a que los planes educativos de Andalucía han de incorporar el valor de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida política y social, lo que ha de ponerse necesariamente en relación con el artículo 37.2º que señala que las políticas públicas de la Comunidad Autónoma estarán orientadas a “la lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad”.

Por otra parte, el sistema educativo andaluz fomentará la capacidad emprendedora de los alumnos, mandato que también se encuentra en el apartado 13º del artículo 37 cuando señala que las políticas públicas andaluzas estarán orientadas a garantizar “el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación”.

Concluye el artículo señalando que las personas con necesidades educativas especiales tendrán derecho a la educación especial⁵⁰.

2. Derecho a la salud

El artículo 22 titulado *Salud*⁵¹ garantiza el derecho constitucional a la protección de la salud mediante un sistema sanitario público de carácter universal⁵².

Se enumeran, a continuación los derechos de los que gozarán los pacientes y usuarios del sistema andaluz de salud:

- a) acceder a todas las prestaciones del sistema.
- b) la libre elección de médico y de centro sanitario.

49 El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía formula una reserva al considerar que la gratuidad ha de extenderse también al material curricular.

50 Su correlato en el artículo 37 lo podemos encontrar en estos dos apartados

“5.º 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, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.”

“6.º El uso de la lengua de signos 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.”

51 Se manifiesta a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

No obstante, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la inclusión del inciso “...y gratuito...” para referirse al sistema sanitario.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Se garantiza este derecho mediante la adecuada promoción, prevención y atención sanitarias durante todas las etapas de la vida, en un sistema sanitario público, universal y de calidad”.

52 Como correlato a este derecho, el artículo 36 e) establece el deber de todos de “hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos y colaborar en su buen funcionamiento, manteniendo el debido respeto a las normas establecidas en cada caso, así como a los demás usuarios y al personal encargado de prestarlos.

- c) ser suficientemente informado antes de emitir el consentimiento para ser sometido a un tratamiento médico.
- d) no padecer ningún tratamiento o práctica degradante.
- e) el consejo genético y la medicina predictiva.
- f) un plazo máximo para la práctica de un tratamiento.
- g) una segunda opinión médica, en el caso de que sea solicitada.
- h) recibir tratamientos paliativos.
- i) ser informado de todos los derechos que le asisten.

En todo caso, el apartado tercero de este artículo matiza que será con arreglo a la ley cómo se establezcan los términos, condiciones y requisitos del ejercicio de los derechos señalados.

También, el PLREAA hace referencia, en su artículo 20⁵³ a la *muerte digna* en estos términos.

1. Se garantiza a todos el derecho a morir dignamente.
2. Se reconoce el derecho a inscribir en un registro la voluntad vital anticipada que deberá respetarse, en los términos que establezca la ley.”

53 Se manifiesta a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la supresión del apartado 1.

54 A favor de este artículo se han manifestado los Grupos Parlamentarios Socialista, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada, en los términos que establezca la ley.”

55 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho a acceder al empleo en condiciones de igualdad y calidad y a realizar su trabajo de manera segura y saludable. Se garantiza este derecho mediante la promoción de políticas públicas y concertadas de fomento del empleo, de formación profesional permanente y de prevención de riesgos laborales.”

3. Derecho a la vivienda

El artículo 25 denominado *Vivienda*⁵⁴ establece que “en el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, se garantizan las condiciones de igualdad, en los términos que establezca la ley, en el acceso de todos a las viviendas de promoción pública”.

Por su parte, el artículo 37 7º obliga a la Comunidad Autónoma de Andalucía a orientar sus políticas públicas para garantizar el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso, especialmente de los jóvenes, a viviendas de financiación pública.

4. Derecho al trabajo

En el ejercicio del derecho constitucional al trabajo, el artículo 26 PLREAA, denominado *Trabajo*⁵⁵, garantiza a todos:

- a) El acceso gratuito a los servicios públicos de empleo.
- b) El acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad.

- c) El acceso a la Formación Profesional.
- d) El derecho al descanso y al ocio.

Igualmente se garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce. Se señala que la ley ha de regular la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Junta de Andalucía.

Como correlato, los apartados 8º a 11º del artículo 37 establecen los siguientes principios rectores de las políticas públicas:

- a) El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo.
- b) La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres.
- c) La conciliación de la vida laboral y familiar.
- d) La concertación con los agentes económicos y sociales.

5. Derechos de los consumidores

En el artículo 27, denominado *Consumidores*⁵⁶, se señala que la ley regulará el derecho a la información y protección de los consumidores y usuarios de los bienes y servicios, así como los mecanismos de participación de los mismos y el catálogo de derechos del consumidor.

56 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

57 Se manifiesta a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho a disfrutar de un medioambiente sostenible, sano, ecológicamente equilibrado y respetuoso para la salud. 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.

Especialmente, se reconoce el derecho a disponer de abastecimiento de agua suficiente y de calidad para el consumo humano y para su desarrollo económico y social. Igualmente se reconoce el derecho a la redistribución de los excedentes de agua de otras cuencas, según criterios de sostenibilidad”

Por su parte, se establece como principio rector de las políticas públicas andaluzas “el consumo responsable y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario” (artículo 37.19 PLREAA).

6. Derecho al medio ambiente

La introducción de la preocupación medioambiental en los ordenamientos jurídicos de la Europa democrática durante el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, es clara consecuencia de la toma de conciencia colectiva del deterioro de los recursos naturales en ese periodo, que hizo que los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, en especial el Derecho Comunitario Europeo, asumieran como objeto de regulación y protección el respeto al medio ambiente y la salvaguardia de los recursos naturales.

Esta preocupación cobra especial relevancia en el PLREAA con la inclusión de un Título específico (el Título VII) que versa sobre esta materia. No obstante, en el Título I, se le dedica un artículo a esta materia configurada como derecho, en estos términos

Artículo 28 Medio ambiente⁵⁷,

“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.”

El artículo 37.20º establece como principio rector de las políticas públicas el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

Como deber de todos, en el artículo 36 1 b), se configura el de conservar el medio ambiente. Igualmente, las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción (art. 36.2).

7. Derecho a una buena administración

En este apartado se incluye el contenido de una serie de derechos que se encuentran recogidos en varios artículos de la Proposición de Ley de Reforma⁵⁸. Así

encontramos el artículo 31, denominado precisamente *Buena administración*⁵⁹, en el que se garantiza el derecho a una buena administración, de acuerdo con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en los términos que establezca la ley.

Comprende el derecho de todos frente a las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a que éstas traten los asuntos que le conciernen de manera imparcial y objetiva, a participar plenamente en las decisiones que les afecten y a acceder a la documentación e información de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos en Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

En relación a la administración de justicia, el artículo 29⁶⁰, denominado, quizá de forma excesivamente restrictiva, *Acceso a la justicia*, señala que en el ámbito de sus competencias, la Comunidad

58 El Grupo Parlamentario Popular la siguiente redacción alternativa, consistente en esta serie de artículos:

“Artículo 30.

Se reconoce el derecho al acceso en igualdad a los servicios públicos, a la prestación de unos servicios de calidad y a una buena administración. Asimismo se reconoce el derecho a ser informados sobre los servicios a los que pueden acceder y los requisitos para su uso, al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas andaluzas obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera equitativa e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Una ley regulará una Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Administración.

Se reconoce el derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas a la Administración.”.

“Artículo 30 bis

Se reconoce el derecho a la protección de los datos personales contenidos en los ficheros que son competencia de la Administración, el derecho a acceder a los mismos para su examen y a obtener su corrección y, en su caso, cancelación.”

“Artículo 30 ter

“Se reconoce el derecho a presentar iniciativas legislativas populares en los términos y con los requisitos que establezca la ley, y a participar en tramitación parlamentaria de las leyes en los términos que prevea el Reglamento del Parlamento de Andalucía”.

59 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone añadir una referencia a la ventanilla única.

60 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista.

Autónoma garantiza la calidad de los servicios de la administración de justicia, la atención de las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.

El artículo 32⁶¹, rubricado *Protección de datos*, garantiza el derecho de todos al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones Públicas andaluzas.

Para dar cumplimiento a estos derechos, la Comunidad Autónoma de Andalucía orientará sus políticas públicas a garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad. (art. 37.1º) y el uso de la telemática para la más efectiva prestación de los servicios públicos y la relación con los administrados (art. 37.15º).

Igualmente se establece la obligación de todos de hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos y colaborar en su buen funcionamiento, manteniendo el debido respeto a las normas establecidas en cada caso, así como a los demás usuarios y al personal encargado de prestarlos (art. 36. 1 e)).

8. Derechos de participación política

El artículo 30⁶², *Participación política*, señala que, conforme al artículo 5⁶³, los andaluces tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en

los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezca el Estatuto y la ley.

Este derecho comprende:

- a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos y a concurrir como candidato a los mismos.
- b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.
- c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los ayuntamientos.
- d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

Este mismo artículo, en su segundo apartado, establece que “sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, y dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior”.

61 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

62 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

No obstante, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la siguiente modificación técnica al apartado 1: “Conforme al artículo 5 de este Estatuto”.

63 “Artículo 5. *Condición de andaluz*.

1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

2. Como andaluces, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado.”

Para fomentar una sociedad avanzada donde se haga realidad una democracia cada vez más participativa los poderes públicos andaluces han de orientar sus políticas públicas al fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo (art. 37.16º).

Como correlato se establece el deber de todos de cumplir las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral (art. 36.1 d))

9. Derecho a la cultura

Todos tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura y al pleno disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía (art. 33 denominado *Cultura*⁶⁴).

Por ello, los poderes públicos orientarán sus políticas públicas a garantizar el libre acceso de todos a la cultura y el respeto a la diversidad cultural (art. 37.17º) y la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco (art. 37.21º).

Por su parte, se establece, en el apartado 1º f) del artículo 36, el deber de todos de cuidar y proteger el patrimonio público, especialmente el de carácter histórico-artístico y natural.

10. Derecho a las nuevas tecnologías de la información

El artículo 34⁶⁵, denominado *Nuevas Tecnologías de la Información*, señala que todos tienen derecho al acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información, mediante los medios y recursos que la ley establezca.

Para ello, los poderes públicos orientarán sus políticas públicas a garantizar el acceso a la sociedad de la información (art. 37.14º).

b) Derechos que afectan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad

1. Igualdad de género

El proceso de lucha por la igualdad plena entre mujeres y hombres, propiciado por los diferentes avances en la emancipación de la mujer, es un proceso histórico de enorme calado social, político y cultural en el sentido más amplio de la palabra. Es, probablemente la revolución más importante, profunda y duradera en la condición humana que podamos recordar en mucho tiempo.

Obviamente, este proceso no empieza ni acaba en el espacio de una generación, ni mucho menos se

64 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone añadir una referencia en el sentido de que la Junta de Andalucía tome las medidas necesarias para facilitar el acceso gratuito a museos, bibliotecas y otros centros culturales de las personas con menos recursos.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho de acceso a la cultura y el derecho a la conservación, protección y disfrute de los bienes que integran el patrimonio histórico y artístico de Andalucía. Se garantiza este derecho mediante la recuperación y puesta en valor de nuestros bienes de interés cultural, la promoción de la lectura, la música y las artes andaluzas, la defensa de la creatividad artística individual y colectiva, junto con la difusión de la riqueza y variedad de todo nuestro acervo cultural.”

65 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Se reconoce el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación. Se garantiza este derecho mediante políticas de formación, con el fomento de los instrumentos tecnológicos, audiovisuales y científicos, y la colaboración con los sectores productivos, culturales, sociales e institucionales.”

agota con cambios jurídico-políticos, por muchos e importantes que éstos puedan ser. Tras la insoslayable consecución de la igualdad formal, con toda la importancia que obviamente tiene y que, recordemos, siempre ha sido uno de los grandes retos del constitucionalismo, se plantea como justa batalla la necesidad de seguir avanzando en la consecución de una efectiva igualdad material.

Si algo nos ha enseñado el constitucionalismo, tras más de dos siglos de implantación, es que una sociedad avanza cuando se construye sobre las bases de un sistema jurídico y político sólido. Y esta solidez depende de su capacidad de acompasarse a los cambios sociales.

En este sentido, el reto actual constitucional no consiste sólo en plantear explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres, sino en la necesidad de garantizar políticas efectivas que remuevan los obstáculos para la plena igualdad en los ámbitos político, social y económico.

Este mandato significa que la vertebración y el progreso de la sociedad precisa la integración plena de las mujeres como una necesidad de toda ella, porque así nos reconocemos como sociedad de una forma diferente.

La Constitución de 1978 rompió el anterior “corsé” jurídico que impedía la igualdad formal, estableciendo como principio la equiparación de derechos en todos los aspectos y en todos los ámbitos. Pero más de 25 años después, alcanzada la igualdad jurídica, queda mucha tarea para un cambio que aún ha de ser profundo si se quiere conseguir la igualdad real en todos los ámbitos.

La incorporación plena de las mujeres a todos los

ámbitos de la sociedad, conlleva, necesariamente, cambios en la estructura familiar. Y esta imprescindible evolución implica necesariamente modificaciones en las relaciones entre hombres y mujeres que no podrán culminarse si no van acompañadas de cambios en el reparto equitativo de los tiempos y de las responsabilidades familiares.

Igualmente, todo el entramado de servicios, que dan sentido al Estado del Bienestar, pero también los servicios privados, especialmente los llamados servicios de proximidad a las personas y a las familias, han de tener en cuenta esta nueva estructura familiar y las costumbres diferentes que conlleva.

Para ello, se tiene que garantizar, institucional y legalmente, que el criterio de la igualdad de género esté integrado en el diseño, aplicación y evaluación del conjunto de la legislación, así como, de forma transversal, en todos los campos de la política y de la sociedad, con especial énfasis en las áreas que a continuación citaremos, y teniendo también como inevitable horizonte la erradicación de esa lacra intolerable e impropia de una sociedad moderna y democrática que es la violencia contra las mujeres y que al día de hoy probablemente sea máxima expresión de desigualdad.

Así pues, la legislación y las políticas públicas deben tener presente estas realidades. Y deben hacerlo de forma sistemática e integral.

Por ello, el PLREAA le dedica varios preceptos. Así encontramos el artículo 15⁶⁶, titulado Igualdad de género, que garantiza el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, y el artículo 16⁶⁷, denominado *Protección contra la violencia de género* con el siguiente tenor literal:

66 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

67 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo que entronca con

“Las mujeres tienen derecho a una especial protección contra la violencia de género.”

Tal como señalamos previamente el contenido de estos dos artículos hay que ponerlo en relación con varios de los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el artículo 37: la lucha contra el sexismo..., especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad... (apartado 2º), la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres (apartado 9º) y la conciliación de la vida laboral y familiar (apartado 10º).

2. Menores

El artículo 18 PLREAA⁶⁸, denominado *Menores*, señala que las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la atención integral necesaria para el desarrollo saludable de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social. Igualmente establece que el beneficio de las personas menores de edad primará en la aplicación e interpretación de la legislación dirigida a éstos.

Como principio rector de las políticas públicas relacionado, de una forma más amplia, con la

juventud, el artículo 37. 12º recoge “la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su emancipación”.

3. Mayores

Se garantiza a las personas mayores el acceso a una atención geriátrica y gerontológica especializada (artículo 19)⁶⁹.

El principio rector paralelo a este derecho se encuentra en el artículo 37. 3º:

“El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad.”

4. Personas con discapacidad o dependencia

Las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas y prestaciones necesarias para su desarrollo personal y social pleno, así como para el ejercicio de todos sus derechos (artículo 24)⁷⁰.

otros temas que trataremos a continuación:

“Se reconoce el derecho a:

- la protección y atención integral de la familia y otras situaciones de unión legalizadas.
- la atención y protección integral de los menores, para los que prevalecerá la aplicación e interpretación de la legislación en beneficio de éstos.
- la igualdad de oportunidades, protección e integración de las personas con discapacidad.
- la asistencia social a las personas que padecen marginación, discriminación y pobreza.
- la protección social de la mujer ante la violencia de género.
- la atención y protección de los mayores y personas dependientes y de sus familias.
- el acceso en igualdad a las prestaciones de los servicios sociales de carácter público.”

68 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista.

La posición del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía ya ha quedado recogida en la anterior nota a pie de página.

69 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

La posición del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía ya apareció recogida en nota a pie de página previa.

70 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

La posición del Grupo Popular de Andalucía ya se ha recogido en anterior nota a pie de página.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la inclusión de una referencia a la gratuidad de la atención domiciliaria.

Como principios rectores de las políticas públicas se establecen los siguientes en el artículo 37:

- La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida (apartado 4º)
- 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, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras (apartado 5º)
- El uso de la lengua de signos 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 (apartado 6º)

5. Prestaciones sociales

Por el artículo 23⁷¹, denominado *Prestaciones sociales*, se garantiza, en su primer apartado, el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de los servicios sociales de carácter público.

El apartado 2º establece que “Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto por ley”.

71 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

No obstante, ambos Grupos Parlamentarios acuerdan introducir en dicho apartado una referencia expresa a la existencia de un sistema público de servicios sociales.

La posición del Grupo Popular de Andalucía ya se ha citado previamente.

72 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

La posición del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía se muestra en el voto particular ya citado.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la inclusión de un nuevo apartado que contemple la protección de la familia en situaciones especialmente desfavorables.

73 Se manifiestan a favor de este artículo los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo: “Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual.”

El correlato de este precepto lo encontramos en el párrafo con el que comienza el artículo 37: “a fin de asegurar... y para superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión, la Comunidad Autónoma de Andalucía orientará sus políticas públicas a garantizar...” que señala la finalidad propia del Estado Social y que bien puede resumir las ideas indicadas al principio de este trabajo.

6. Protección a la familia

El PLREAA garantiza el acceso a las ayudas públicas que establezca la ley para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia y señala que todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. Igualmente, las parejas no casadas inscritas en el Registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma (artículo 17 *Protección a la familia*)⁷².

En el artículo 37 10º se aboga por políticas públicas orientadas a la conciliación de la vida laboral y familiar.

7. Orientación sexual

El artículo 35⁷³, denominado *Orientación sexual*, señala que toda persona tiene derecho a que se respete su

orientación sexual y que los poderes públicos impulsarán políticas para favorecer su ejercicio.

3.2.3. Garantías

El Capítulo IV, denominado *Garantías*, pone fin al Título I. Consta de tres artículos⁷⁴ que reúnen dos características principales: la primera, la evocación del artículo 53 de la Constitución tanto en su estructura como en su contenido; y la segunda, las continuas referencias a la ley para el desarrollo, protección y efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el Título I.

En relación a la eficacia directa de todos estos derechos, el artículo 38⁷⁵, denominado *Vinculación de*

los poderes públicos y de los particulares señala que “los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto”.

Una nueva referencia al necesario desarrollo por ley se encuentra en el siguiente artículo en el que se condiciona el derecho al recurso por violación del contenido de los derechos analizados al procedimiento que legalmente se establezca:

74 Además del contenido de estos artículos, los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular de Andalucía coinciden en la necesidad de introducir en el presente Capítulo una referencia al Defensor del Pueblo Andaluz.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este Capítulo:

“Artículo -

1. Los derechos reconocidos en el capítulo primero del presente título vinculan a todos los poderes públicos en Andalucía y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. En la medida en que pueden ser invocados ante los tribunales de justicia, gozan de todas las garantías jurisdiccionales frente a las intromisiones en los mismos, incluso las contenidas en leyes andaluzas.

2. Cualquier ciudadano podrá recabar ante los tribunales la tutela de los derechos referidos en el párrafo anterior. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Andalucía deben respetarlos y han de interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable a su plena efectividad.

3. Los derechos contenidos en el capítulo segundo orientarán la acción pública andaluza. Serán nulos los actos ejecutivos o normativos de cualquier rango aprobados en Andalucía que contraríen estos derechos o dificulten su plenitud.

Artículo -

Una ley del Parlamento de Andalucía regulará el catálogo de prestaciones y servicios que se garantizan en relación con los derechos comprendidos en el presente título.

Artículo -

1. Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución, y de la coordinación con la misma, la Ley regulará la figura del Defensor del Pueblo Andaluz, como Comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en la Constitución y en este Estatuto.

2. En el ejercicio de sus competencias podrá, entre otras actuaciones, supervisar la actividad de las Administraciones Públicas andaluzas.

3. El Defensor del Pueblo Andaluz, en el cumplimiento de la misión que tiene encomendada, podrá dirigirse a las autoridades, instituciones y organismos de todas las Administraciones Públicas con sede en Andalucía.

4. El Defensor del Pueblo Andaluz será designado por acuerdo de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento, por un período de cinco años.

5. El Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntos gozarán, en el ejercicio de su cargo, de las garantías que se otorgan a los Diputados del Parlamento de Andalucía.”

75 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

“Artículo 39. Protección jurisdiccional”⁷⁶

Los actos de los poderes públicos que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes.”

Si para la protección judicial de los derechos se precisa el necesario desarrollo legal, la efectividad de los principios rectores queda limitada a informar la actuación de los poderes públicos andaluces, lo que evoca, y sólo de forma parcial, al tercer apartado del artículo 53 de la Constitución, tal como señala el artículo 40, que reproducimos a continuación.

“Artículo 40. Efectividad de los principios rectores”⁷⁷

El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.”

En conclusión, hay que destacar la oportunidad, fruto de la necesidad propia de la evolución de las sociedades occidentales, la Historia y el propio ordenamiento jurídico español, de la inclusión en el futuro Estatuto de Autonomía para Andalucía de este Título I que aún debe variar, suponemos que no de forma muy intensa, en los sucesivos trámites parlamentarios, tanto andaluces como estatales, aún pendientes.

Y quizá, por tanto, aún quede tiempo suficiente para dotar de un contenido más ambicioso al Capítulo IV referente a las Garantías de los derechos y las políticas públicas que posibilite que el próximo Estatuto de Autonomía de Andalucía se convierta en un referente a nivel nacional de consecución, en una Comunidad Autónoma, de los fines propios del Estado Social.

Objetivo que, al día de hoy, no es sino la más necesaria punta de lanza del Constitucionalismo del Siglo XXI ■

El Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propone la siguiente redacción alternativa de este artículo:

“Para el efectivo cumplimiento de estos derechos sociales, por ley se regulará el conjunto de prestaciones, condiciones, requisitos y servicios de los que disfrutarán los destinatarios y titulares en el ámbito de la política social.

Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía estarán vinculados por estos derechos y deberes, velarán por su protección y adoptarán las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas

La garantía de estos derechos es un deber de la Junta de Andalucía, que informará la legislación positiva, la actuación de la Administración, así como la práctica judicial en la Comunidad Autónoma.

El Defensor del Pueblo velará especialmente por el cumplimiento de estos derechos y deberes”.

76 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

La posición del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía se encuentra contemplada en el voto particular al artículo 38.

77 Se manifiesta a favor de este artículo el Grupo Parlamentario Socialista.

La posición del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía se encuentra contemplada en el voto particular al artículo 38.

