



La Aportación de UGT Andalucía al Desarrollo del Estado del Bienestar en Andalucía (1980 - 2010)

Miguel Agudo Zamora
Director y Autor
Universidad de Córdoba

Ciro Milione
Universidad de Córdoba

Susana Mérida Díaz
Centro de Estudios Andaluces

COLECCIÓN 30 ANIVERSARIO • 4

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, su tratamiento informático, ni su transmisión, sin el permiso previo y por escrito de la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía

Fotografías de la Cubierta:

Quirófano del Hospital de Agudos (Córdoba).
Archivo de la Diputación de Córdoba
Quirófano. 2010

Ilustraciones:

Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía: Archivo Histórico de UGT Andalucía
(FUDEPA: AHUGTA)

© Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía

Dirección:

Miguel Agudo Zamora

Autores:

Miguel Agudo Zamora
Ciro Milione
Susana Mérida Díaz

Coordinación: Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía

Documentación:

Julio Guijarro González
Inés Hens Pulido

Edita:

Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía

Diseño, maquetación e impresión: Lienzo Gráfico S.L.

ISBN: 978-84-937130-5-8

Depósito Legal: SE 6634-2010

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
CAPÍTULO I. EL ESTADO DEL BIENESTAR	19
1. EL CONTENIDO DEL ESTADO DEL BIENESTAR	19
2. FACTORES QUE FACILITARON LA APARICIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR	21
2.1. Factores políticos	21
2.2. Factores económicos	23
3. OBJETIVOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR	24
3.1. Seguridad económica y social	24
3.2. La reducción de la desigualdad	25
3.3. La reducción de la pobreza	26
4. CRISIS Y SALVACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR	26
5. PRINCIPIO DE IGUALDAD	28
5.1. La igualdad formal	29
5.2. La igualdad material	30
6. LOS DERECHOS SOCIALES	31
6.1. Los derechos constitucionales	31
6.2. Los derechos sociales en la Constitución de 1978	33
6.3. Los principios rectores de la política social y económica	38
CAPÍTULO II. EL PAPEL DE UGT ANDALUCÍA EN LA IMPLANTACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ANDALUCÍA	43
1. ESTADO SOCIAL Y UGT ANDALUCÍA	43
1.1. El compromiso de UGT Andalucía por la consecución del Estado del Bienestar	43
1.2. La plasmación del compromiso en los Congresos	46

1.3. Acuerdos de Concertación Social y compromiso institucional	53
2. EDUCACIÓN	58
2.1. Introducción	58
2.2. Un excursus en el tiempo: el derecho a la educación como presupuesto para la participación democrática	58
2.3. La educación en el ordenamiento jurídico español	61
2.4. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación	64
2.5. El derecho a la educación en Andalucía: análisis del Estatuto de Autonomía de Andalucía (L.O. 2/2007, de 19 de marzo) y de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía	71
2.6. Las aportaciones de UGT Andalucía al sistema educativo en Andalucía: las comparecencias parlamentarias y las propuestas congresuales en la materia	77
2.7. Las aportaciones de UGT Andalucía al sistema educativo en Andalucía: los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía	84
2.8. Conclusiones	89
3. SALUD	90
3.1. Introducción	90
3.2. El derecho a la salud en la Constitución de 1978 y en el Derecho internacional y comunitario	91
3.3. El marco normativo del derecho a la salud entre el siglo XIX y el siglo XX	94
3.4. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: principios fundamentales	95
3.5. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de salud	97
3.6. Las demás normas que conforman el marco legislativo nacional en materia de derecho a la salud	101
3.7. El derecho a la salud en el actual Estatuto de Autonomía de Andalucía	104

3.8. Las normas que integran el marco legislativo autonómico andaluz en materia de salud	106
3.9. Las aportaciones de UGT Andalucía a la mejora de la seguridad e higiene en el trabajo y al desarrollo del Sistema Andaluz de Salud: propuestas congresuales y Acuerdos de Concertación Social en Andalucía	107
3.10. Conclusiones	122
4. MEDIO AMBIENTE	123
4.1. Introducción	123
4.2. La configuración doctrinal del medio ambiente en el ordenamiento constitucional	126
4.3. El derecho al medio ambiente en la interpretación del legislador nacional y del Tribunal Constitucional....	129
4.4. La protección del medio ambiente como un objetivo básico en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía	130
4.5. El marco legislativo andaluz en materia de protección medioambiental	132
4.6. La contribución de UGT Andalucía a la defensa del medio ambiente en Andalucía: las propuestas y resoluciones congresuales y las comparecencias ante el Parlamento andaluz	137
4.7. La contribución de UGT Andalucía a la defensa del medio ambiente en Andalucía: los acuerdos de concertación social en Andalucía	151
4.8. Conclusiones	155
5. VIVIENDA	156
5.1. El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada	156
5.2. El reconocimiento del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	157
5.3. La regulación andaluza del derecho a la vivienda	158
5.3.1 Introducción	158
5.3.2 Objeto de la Ley	158
5.3.3 Titulares del Derecho a la Vivienda recogidos en la Ley	159
5.3.4 Vivienda digna y adecuada	160

5.3.5 Actuación de la Administración Autonómica y Local	161
5.3.6 Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas	162
5.3.7 Alojamientos transitorios	162
5.3.8 Garantías del derecho a la vivienda	163
5.4. La aportación de UGT Andalucía al contenido de esta ley	163
5.5. Políticas de vivienda en los Congresos de UGT Andalucía	167
5.6. La vivienda en los Acuerdos de Concertación Social y en los acuerdos celebrados con Comisiones Obreras y la Junta de Andalucía	178
5.7. Conclusiones	185
6. SERVICIOS SOCIALES	185
6.1. Introducción	185
6.2. El marco normativo de la protección social en Andalucía	186
6.3. La organización institucional de UGT Andalucía al servicio de la comunidad	191
6.4. Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto al sistema de protección social en general	192
6.5. Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto a la pobreza y la exclusión social	196
6.6. Especial mención al Programa de Solidaridad de los Andaluces	200
6.7. Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto a la renta básica	203
6.8. Conclusiones	205
7. DEPENDENCIA Y DISCAPACIDAD	206
7.1. Introducción.....	206
7.2. Régimen legal de la dependencia	208
7.3. Las aportaciones de la UGT Andalucía a la política social de protección de las personas en situación de dependencia	211
7.3.1 Las aportaciones de la UGT Andalucía desde su política interna	213

7.3.2 Las aportaciones de la UGT Andalucía a la inserción laboral de las personas discapacitadas	215
7.3.3 Especial mención a la atención a las personas mayores	218
7.4. Conclusiones	220
8. CULTURA	221
8.1. Introducción	221
8.2. La cultura en el constitucionalismo español	223
8.3. Aportaciones de UGT Andalucía a la promoción de la cultura	227
8.3.1 La fundamentación ideológica de UGT Andalucía	227
8.3.2 Su evolución a través de las propuestas emanadas de los Congresos	229
8.3.3 Especial mención a la labor desarrollada en las Casas del Pueblo	234
8.3.4 Las aportaciones de UGT Andalucía a través de los acuerdos alcanzados con otras instituciones públicas y privadas	236
8.4. Conclusiones	240
9. OTRAS APORTACIONES	241
9.1. Personas mayores	241
9.2. Consumidores	247
9.3. Andaluces en el mundo	248
9.4. Otras materias	250
CAPÍTULO III. DOS HITOS EN LA CONSECUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN ANDALUCÍA	253
1. EL PACTO POR EL BIENESTAR SOCIAL DESDE ANDALUCÍA (PBSA)	253
1.1. Objetivos	253
1.2. Antecedentes	255
1.3. Contenido	257
2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007	258
2.1. Introducción	258

2.2. La importante contribución de UGT Andalucía al Estatuto de Autonomía	260
2.3. Los derechos sociales en el Estatuto	262
2.3.1 Los derechos de carácter universal	263
2.3.2 Los derechos que afectan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad	272
CAPÍTULO IV. A MODO DE CONCLUSIONES	277
RELACIÓN DE DOCUMENTACIÓN	289
a) Documentos del Archivo Histórico de UGT Andalucía - FUDEPA	289
b) Bibliografía	290

PRESENTACIÓN

La historia de la UGT Andalucía es la historia colectiva de los trabajadores y trabajadoras que, de manera organizada, han conformado el sindicato desde el esfuerzo, implicados y comprometidos en la defensa de los derechos laborales y sociales de los trabajadores andaluces en los últimos 30 años.

A criterio de la Comisión Ejecutiva, la celebración del 30 aniversario no podía ser sólo un mero acto conmemorativo. Entendíamos que éste era un momento oportuno para el análisis científico y la reflexión objetiva sobre las aportaciones y el trabajo desarrollado por el sindicato en sus campos fundamentales de intervención. Por ello, decidimos poner en manos de distintos profesionales la tarea de estudiar dicha realidad.

Se trataba de, en unas circunstancias tan adversas como las actuales para trabajadores, trabajadoras y para sus propias organizaciones sindicales, llevar a cabo una mirada cualificada del trabajo sindical realizado por miles de hombres y mujeres a lo largo de las últimas tres décadas. No sólo con un objetivo conmemorativo, sino más bien con la idea de analizar el pasado para avanzar en el futuro con solvencia sindical y mayor capacidad para seguir desempeñando nuestra labor.

Ante la ofensiva orquestada contra los derechos laborales, sociales, los propios pilares del Estado del Bienestar y el acoso a las organizaciones sindicales de clase, el 30 Aniversario de UGT de Andalucía debe suponer un impulso de nuestra capacidad de acción, desde nuevos enfoques, sobre el papel que debe desarrollar nuestra organización sindical en la sociedad actual.

La acción sindical desarrollada por la UGT Andalucía trasciende, con mucho, los objetivos estrictamente laborales, habiéndose alcanzado metas positivas en el ámbito de los intereses generales de la población andaluza en lo concerniente a derechos sociales, económicos, de ciudadanía...

Una circunstancia que discurre en paralelo a la detección de debilidades que deben permitirnos orientar los objetivos futuros de nuestra organización así como las acciones a desarrollar.

Las conclusiones alcanzadas por cada uno de los equipos multidisciplinarios de las 8 universidades andaluzas, en relación con temas como las movilizaciones, el Estado del Bienestar, la defensa jurídica de los trabajadores, políticas sociales, aportaciones al desarrollo económico, medio rural, formación, empleo, relaciones laborales y diálogo social, nos permiten deducir logros, fortalezas y debilidades.

Con el libro “La aportación de UGT Andalucía al desarrollo del Estado del Bienestar en Andalucía (1980-2010)” hemos perseguido analizar la labor desarrollada por el Sindicato en estos años para mejorar la calidad de la educación, sanidad, medio ambiente, vivienda, servicios sociales, discapacidad, dependencia, cultura..., materias que constituyen el objeto del Estado del Bienestar.

Quiero agradecer al equipo de la Universidad de Córdoba que ha realizado esta investigación su dedicación y sus valiosas aportaciones.

También quiero agradecer el trabajo y el esfuerzo de todas las personas que han hecho posible esta serie de estudios sobre nuestros 30 años de historia. Desde hoy, UGT Andalucía cuenta con un nuevo instrumento que nos permitirá afrontar el futuro con mayores garantías de éxito.

De cada uno de nosotros dependerá, en nuestra actividad cotidiana, darle el mejor de los usos posibles.

Manuel Pastrana Casado

Secretario General

UGT Andalucía

PRÓLOGO

En estos treinta años de trabajo sindical, UGT Andalucía se ha caracterizado por defender firmemente los intereses económicos y laborales de los trabajadores y trabajadoras andaluzas. Intereses que no sólo se visualizan en el ámbito de las relaciones laborales, pues al contribuir, como señala nuestra Constitución, a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, las organizaciones sindicales extienden necesariamente su ámbito de actuación a la consecución de la concertación a través del diálogo social reforzado. Así viene siendo desde los albores de nuestra democracia y de este modo se ha reconocido en nuestro nuevo Estatuto de Autonomía, cuando se señala, por ejemplo, que es un objetivo básico de la Comunidad Autónoma el diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía, o cuando se establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas el de la concertación con los agentes económicos y sociales. Por ello 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.

En estos días económicamente tan convulsos, se nos antoja imprescindible la labor sindical. No en vano, la libertad de sindicación ha supuesto una pieza importante en todo el entramado sociolaboral español, pues ha sido elemento clave para culminar un marco de relaciones laborales moderno y equiparable a los países europeos, que ha propiciado el diálogo social y la negociación entre los agentes sociales.

El movimiento sindical fuerte y responsable, consolidado en nuestro país, supone una pieza fundamental en nuestro sistema democrático. Con capacidad de negociación y de interlocución ante los empresarios y ante cualquier Gobierno, ha sabido estar a la vanguardia de los cambios sociales, actuando como motor en la consecución de una sociedad más libre, igualitaria y justa.

No en vano, los primeros estatutos de la UGT Andalucía ya proclamaban como objetivo del sindicato el de intervenir constantemente en todos los problemas que afectan a la clase trabajadora, defendiendo siempre las libertades individuales y colectivas y actuando sobre los poderes públicos estatales y andaluces en particular para que sean respetados, así como el de desarrollar una incesante labor para organizar a la clase trabajadora a los efectos de la reivindicación cotidiana por el acrecentamiento del bienestar social, económico o intelectual de nuestra clase. Y actualmente se proclama como labor fundamental del sindicato la defensa y promo-

ción de los intereses sociopolíticos, económicos, profesionales, sociales y culturales de los trabajadores, con el objetivo puesto en la consecución del bienestar moral, económico e intelectual de los mismos. Por ello, en estos días de crisis económica y máxima complejidad social, en los que trabajo y bienestar van indisolublemente unidos, la voz de la UGT Andalucía debe seguir oyéndose, pues al *defender los intereses económicos y sociales que les son propios* no hace sino luchar por los objetivos de toda la sociedad, de cada una de las personas que la componen, estén o no afiliadas al sindicato.

Labor que la UGT Andalucía ha realizado a lo largo de sus treinta años de vida y que en este trabajo hemos procurado desglosar. Las aportaciones de la UGT Andalucía, a través de su labor sindical, al desarrollo del Estado del Bienestar en nuestra tierra son muy numerosas e imposibles de contener en un solo volumen. Se puede decir, sin duda alguna, que sus aportaciones en los congresos y comités, en sus documentos y comparecencias parlamentarias, han supuesto un motor imprescindible para hacer real y efectivo el Estado social en nuestra tierra. Así se demuestra con las aportaciones contenidas en este trabajo y así deberá ser objeto de estudio e investigación en las universidades andaluzas. Hay un antes y un después en el saber de nuestra tierra, en el estudio social en las universidades andaluzas, tras la publicación de estos ocho trabajos sobre los treinta años de aportaciones de la UGT Andalucía en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas andaluzas. Son muchísimas las aportaciones investigadas, pero no son todas. Este trabajo es indiciario pero no es definitivo sino que abre las puertas a otros más que han de continuarle, profundizando materias concretas, que en este libro tratamos pero que han de seguir investigándose: educación, medio ambiente, dependencia, vivienda, cultura, salud, tercera edad... Por obvias razones, en esta publicación nos hemos centrado en las más importantes, que conforman el núcleo esencial de esta obra.

La estructura de este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero de ellos se trata, desde un punto de vista teórico, el contenido del Estado del bienestar, los factores, tanto políticos como económicos, que facilitaron su aparición, los objetivos que procura conseguir este modelo de convivencia: la seguridad económica y social, la reducción de la desigualdad y de la pobreza. También tratamos en este capítulo la denominada crisis del Estado del bienestar y nos atrevemos a pronosticar posibles mecanismos para su mantenimiento. Reflexionamos a continuación sobre el principio de igualdad, tanto formal como material y concluimos el capítulo analizando los derechos sociales recogidos en nuestra Constitución, así como los principios rectores de la política social y económica.

El segundo capítulo, de mayor amplitud y contenido, disecciona la labor desarrollada por UGT Andalucía en las diversas materias que constituyen el objeto del Estado del bienestar: educación, sanidad, medio ambiente, vivienda, servicios

sociales, discapacidad y dependencia, cultura, etc. Para ello analizamos el marco normativo de cada una de estas materias, tanto a nivel estatal como andaluz, y estudiamos las aportaciones de UGT Andalucía en las resoluciones de sus Congresos, en las comparecencias parlamentarias y en los Acuerdos de Concertación Social, así como en otros documentos.

El capítulo tercero se centra en el análisis de dos hitos recientes en la consecución del Estado social en Andalucía, en los cuáles la UGT Andalucía ha desempeñado un importante papel: el Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía (PBSA) y la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007. En relación al PBSA, tratamos sus objetivos, antecedentes y contenido. Respecto al Estatuto de Autonomía nos centramos fundamentalmente en el amplio contenido de derechos sociales del mismo y en la importante contribución de UGT Andalucía al texto estatutario.

Se cierra la obra con un cuarto capítulo de necesarias conclusiones.

En el desarrollo de esta obra hemos participado tres profesores e investigadores del ámbito jurídico: Ciro Milione, Susana Mérida Díaz y quien suscribe estas líneas, Miguel Agudo Zamora, que además ha tenido la fortuna de poder coordinar este trabajo.

Ciro Milione es doctor en Derecho por la Universidad de Córdoba, Master en Derecho Autonómico y Local y Profesor Ayudante de Derecho Constitucional en dicha Universidad. Ha desarrollado, entre otras, estancias de investigación en Harvard, en el Kennedy Institute of Ethics de la Georgetown University (Washington DC) y en la Universidad de Messina. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con el sistema de tutela de los derechos fundamentales en Europa, el Estado de las Autonomías y Bioética y Derecho. Asimismo es Investigador del Centro de Estudios Andaluces y profesor del Programa de Estudios Hispánicos de las universidades estadounidenses de Wellesley, Wheaton, Wooster, Smith, Oberling y Trinity College en la Universidad de Córdoba (PRESHCO).

En este trabajo se ha ocupado de los apartados de educación, salud y medio ambiente del segundo capítulo.

Susana Mérida Díaz es licenciada en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Master en Derecho Autonómico y Local y especialista en análisis y prospección del Centro de Estudios Andaluces. Es colaboradora del área de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide. Ha participado en la elaboración de diversos informes sobre democracia participativa, especialmente en el ámbito local, así como sobre diferentes aspectos del Estado social.

Es la responsable de la elaboración de los apartados de servicios sociales, discapacidad y dependencia, y cultura del segundo capítulo de esta obra.

Miguel Agudo Zamora es licenciado en Derecho y en Humanidades, en la especialidad de Filosofía. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba e Investigador responsable del área jurídica del Centro de Estudios Andaluces. Profesor del Instituto Andaluz de Administración Pública, así como del referido programa PRESHCO. Desde junio de 2005 es el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba. En la actualidad, es el director académico del Master Oficial en Derecho Autonómico y Local. Autor de más de setenta publicaciones, ha trabajado en diversos temas como el desarrollo actual del Estado social, el proceso político de integración europea, los derechos fundamentales en el Estado Constitucional, la reforma del Estado autonómico y el sistema político andaluz, el derecho a la autonomía universitaria o el Tribunal Constitucional.

Ha sido el coordinador de esta obra, encargándose también de la autoría del primer, tercer y cuarto capítulo, así como de los apartados relativos a Estado social y UGT Andalucía, Vivienda y Otras aportaciones del capítulo segundo.

Concluimos este prólogo con algunas consideraciones metodológicas que nos han de llevar a expresar nuestro más sincero agradecimiento, no sólo a la UGT Andalucía por el encargo de este trabajo, sino también a su Secretario General, Manuel Pastrana Casado, por el desarrollo de esta idea y a la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía (FUDEPA) por la importante labor de recopilación de material existente y su tratamiento digitalizado así como por todas las facilidades técnicas y humanas dadas a estos investigadores. Agradecimiento que también debo expresar, por otra parte, a Francisco Manuel Olivera Cuevas por su ingrata pero necesaria labor administrativa.

Para la elaboración de este trabajo ha sido fundamental la base documental aportada por el Archivo Histórico de la UGT Andalucía. Como bien se señala en la presentación de su página web (www.fudepa.org), este archivo registra la historia de la organización y constituye el testimonio de sus actuaciones. Reviste también una trascendente función como base de la memoria colectiva del pueblo andaluz al recoger sus luchas y reivindicaciones junto a una múltiple variedad de testimonios de la vida social, económica, política, laboral y cultural, convirtiéndose en eje fundamental para el estudio de la historia contemporánea. Este archivo supone, por tanto, una valiosa aportación al Patrimonio Documental Andaluz, tanto por su contenido como por el importante volumen de documentos textuales, la amplia fototeca y la existencia de abundante material gráfico y audiovisual, así como por la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión y organización del archivo.

De cara a la realización de este trabajo nos hemos servido de este valioso material, centrándonos a la hora de la investigación fundamentalmente en las actas y resoluciones de los congresos de la UGT Andalucía, en los documentos generados por los comités regionales, en las comparecencias parlamentarias de los representantes de UGT Andalucía sobre normas de contenido social y en los diferentes acuerdos de concertación social celebrados hasta la fecha, así como en otros documentos variados que oportunamente se citan a lo largo de esta obra.

Finalmente debemos señalar que un estudio completo sobre las aportaciones de UGT Andalucía para la consecución del Estado social en nuestra tierra implicaría también tratar temas tales como el empleo y las relaciones laborales, los logros en el ámbito de la igualdad, especialmente entre hombre y mujer, de la juventud o de la migración. Materias de suma importancia que no son objeto de estudio en este trabajo dado que son analizadas con profundidad por otros especialistas en los diferentes volúmenes de esta colección.

Esperemos, pues, que este trabajo que aquí se presenta sea de utilidad para el conocimiento de la reciente historia de nuestra tierra y del importante papel desarrollado por la Unión General de Trabajadores de Andalucía de cara a la consecución del Estado del bienestar en nuestra región.

Miguel Agudo Zamora

I. EL ESTADO DEL BIENESTAR

1. EL CONTENIDO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Tras la Segunda Guerra Mundial se hace realidad, fundamentalmente en Europa Occidental, un modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar.

Al Estado del bienestar se le puede definir como aquella modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos.

Se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y proveerles de seguridad económica y servicios sociales.

Tal como señala Monereo, supone la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política.

Herman Heller, en su *Teoría del Estado*, considera que *el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como factor, como unidad de acción en la conexión de la actividad social.*

El Estado social supone, pues, la evolución del Estado liberal de Derecho que, sin negar los postulados básicos de éste, defiende la extensión de los derechos fundamentales a todos los individuos. En efecto, los estudiosos del Estado social constatan que las desigualdades económicas impiden a una gran parte de la población disfrutar de los derechos típicos del liberalismo y, por ello, añaden al catálogo de derechos civiles y políticos los denominados derechos económicos y sociales, en un intento de hacer realidad para todos los ciudadanos las conquistas de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y Norteamérica.

El Estado social se responsabiliza, pues, de la *procura existencial*, concepto acuñado por Forsthoff y que supone, como señala García Pelayo, la responsabilidad por parte del Estado *de llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.*

Esta procura existencial se extiende directa o indirectamente a la generalidad de los ciudadanos, materializándose en una serie de prestaciones y medidas al hilo siempre de la concreta coyuntura económica y social. Este nuevo campo de acción lleva a que el Estado abandone su actitud pasiva -típicamente liberal- con el objetivo de regular y orientar el proceso económico.

Así nace el Estado prestacional. La acción estatal pasa a ser intensa, encuadrándose en una dinámica de protección a la sociedad. Además, el Estado debe cumplir una función reguladora y de definición de los objetivos económico-sociales. Su actuación no debe entenderse como un conjunto de medidas aisladas, sino más bien como una continua intervención y regulación insertas en un programa no sólo de resultados inmediatos, sino más bien de perspectivas a largo plazo.

En este sentido, la cláusula del Estado Social ha de interpretarse como una norma definidora de fines del Estado, que obliga al legislador a actuar en términos de configuración social.

Pero, además, la voz *social* tiene un sentido ético. Como apunta Benda, esta cláusula contiene una apelación ética a todos los ciudadanos, a comportarse de tal forma que sea posible una dichosa convivencia.

Obviamente, el respeto a los otros y la conciencia de formar parte integrante de una comunidad no se pueden imponer mediante ley. El Estado sólo puede influir indirectamente en el comportamiento y en el sentimiento de cada individuo.

Por lo tanto, cobra una especial importancia el principio de solidaridad, moderna traslación de la *fraternité* revolucionaria, el cual legitima una normativa sociopolítica a través de la que se distribuyen conjuntamente las cargas y se suavizan los perjuicios de determinados grupos sociales con la consiguiente carga para los otros grupos que parten de posiciones más favorecidas.

La idea fundamental de la cláusula del Estado Social propone que el bien común no resulte automáticamente de la libre concurrencia de las fuerzas sociales y de los individuos, sino que el mismo requiere que el Estado, con su autoridad, arbitre una compensación de intereses. En este sentido, el Estado social ha de perseguir una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. La más evidente consecuencia de estas nuevas dimensiones estatales es, sin duda, la interrelación que se establece entre el Estado y la sociedad, en la cual el Estado adopta una posición de constante regulador de la misma.

El Estado asume el objetivo de asegurar la estabilidad de una sociedad cada vez más compleja, transformándose el papel clásico de la legislación, en el sentido de que ésta se convierte en un instrumento de intervención. De esa manera asisti-

mos a una transformación de los instrumentos estatales así como de las estructuras de la sociedad, tomando como referencia la idea clave de que la sociedad y el Estado ya no pueden definirse como dos sistemas o, más bien, subsistemas completamente interdependientes.

Se pierde, por tanto, la primacía de la libertad individual en los ámbitos social y económico, atendiendo el Estado en su actividad a la satisfacción de unos intereses colectivos que condicionarán, en determinados casos, los derechos y libertades individuales de los ciudadanos.

La reducción de esta primacía conduce inexorablemente a la agrupación de los ciudadanos en cuerpos intermedios (partidos políticos, sindicatos, asociaciones...) que defenderán de forma eficaz los intereses de la colectividad.

La asunción de este pluralismo social lleva, sin duda, a un Estado intervencionista, cuya función ha de ser ordenar la sociedad en su pluralidad, procurando evitar los desequilibrios sociales y las crisis económicas que particularmente gravan a las clases peor dotadas.

La participación se convierte así en el valor que da pleno sentido al Estado Social de Derecho. Pero, además, junto a su capacidad para distribuir o garantizar bienes materiales, el Estado ha de dar lugar a una vinculación emocional disociada de planteamientos reivindicativos materiales, idea que entronca con la filosofía que ilumina el republicanismo cívico y la democracia militante.

2. FACTORES QUE FACILITARON LA APARICIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Para entender plenamente el alcance del Estado social hay que detenerse, aunque sea muy brevemente, a analizar los factores que facilitaron su aparición.

2.1 Factores políticos

Desde el punto de vista político, hay que destacar el pacto social y político que, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce entre partidos políticos (socialdemócratas, liberales y conservadores), sindicatos, organizaciones empresariales y gobiernos, en torno a los objetivos de libertad política y económica, igualdad y seguridad propios del Estado del bienestar.

Como ha señalado García Cotarelo, el Estado del bienestar pretendió establecer la síntesis entre dos principios que hasta ese momento se consideraban ex-

cluyentes: la libertad económica y la igualdad social. Esta síntesis, no exenta de contradicciones y asimetrías, permite que el compromiso político para la igualdad social se convierta en el nuevo pilar legitimador del Estado.

Igualmente, la efectiva consecución de la igualdad sustancial o material implicó la extensión de los derechos de ciudadanía, por lo que los derechos sociales, como desarrollaremos posteriormente, se convierten en la principal base de la legitimidad política.

También se da una nueva dimensión a los deberes constitucionales. Algunos de ellos existían ya en las Constituciones liberales -el deber de obediencia a las leyes o el de pagar determinados impuestos al Estado-, pero el Estado social les da una nueva dimensión.

El principio de igualdad, y junto a él el de solidaridad, llevarán a que el sistema tributario se base en la contribución de todos los ciudadanos de acuerdo con su capacidad económica.

Obviamente, en un Estado que debe prestar numerosos servicios, el sistema tributario cobra una relevancia especial ya que es lo que permite recaudar los fondos necesarios para satisfacer tales pretensiones.

Otra característica importante del Estado social es la necesidad de conciliar los intereses individuales con los intereses sociales. No existen, por tanto, derechos absolutos: los derechos de los demás limitarán los propios. El más característico de los derechos del Estado liberal, el de propiedad, queda limitado por su función social. La propiedad privada está subordinada al interés público. Junto a las limitaciones tradicionales, como la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, aparecen otras derivadas de intereses sociales como, por ejemplo, la protección de los consumidores y usuarios.

Junto a estas transformaciones, se producen otras en el ámbito institucional. Las más importantes derivan de la nueva dimensión que la presencia de los partidos proporciona a la separación de poderes, así como el auge del movimiento sindical. El hecho de que un mismo partido pueda controlar el Parlamento y el Gobierno altera sustancialmente las relaciones entre ambos poderes, modificando la doctrina clásica de la división de poderes. No se puede seguir hablando de Gobierno por un lado y Parlamento por otro. Ahora lo que existe es la mayoría compuesta por el o los partidos que han ganado las elecciones y que disponen del Gobierno y del Parlamento. En frente se sitúan los partidos de la oposición que son, ahora, los encargados de controlar al Gobierno y a la mayoría parlamentaria que lo apoya.

Esta situación provoca dos consecuencias importantes. Por una parte, se potencia la llamada por la doctrina italiana función de *indirizzo político*, u orientación

política, la cual es el resultado de la labor conjunta del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sustenta. Por otra, se reducen progresivamente las posibilidades de control y de exigencia de responsabilidad de Gobierno por parte del Parlamento, lo cual conduce a una gran estabilidad de aquel. Este modelo ha sido denominado como *parlamentarismo racionalizado*.

Bajo esta denominación, acuñada por Mirkin-Guetzévich refiriéndose a las transformaciones operadas por el parlamentarismo en las Constituciones de entreguerras, se encuadra un sistema de gobierno caracterizado por la pretensión de garantizar la estabilidad gubernamental.

Estabilidad que constituye pues, un factor político determinante para el nacimiento y consolidación del Estado del bienestar.

Finalmente es necesario resaltar que, desde el punto de vista institucional, surgen nuevos órganos de garantía, como los Tribunales Constitucionales o el Defensor del Pueblo, así como órganos en los que se abre la vía a la representación de determinados intereses sociales y económicos, como es el caso de los Consejos Económicos y Sociales, en los que las organizaciones sindicales juegan un importante papel.

2.2 Factores económicos

Este proceso de transformación política del Estado va acompañado de otros factores de índole económica.

El capitalismo de grandes empresas y corporaciones industriales, con producción en gran escala, necesita mercados amplios y estables para ser eficiente, así como sindicatos con capacidad de negociación y de llegar a acuerdos para regular el mercado de trabajo.

Esta situación, como señala Añón Roig, necesita la continua intervención del Estado para la regulación de la demanda agregada, la estabilización de los ciclos económicos, la intermediación para la obtención de mano de obra, la socialización de gran parte de los costes privados y el arbitraje del conflicto social para mantener la paz social.

Además, este sistema de producción de masas requiere una situación de empleo estable, una relación salarial predecible que estimule el consumo y la intervención continuada del Estado como estimulador de la demanda efectiva que propicie la producción masiva.

El Estado se convierte, a la vez, en el regulador fundamental y en el principal empresario, sin olvidarnos de que gran parte de los costes sociales del mercado son trasladados al ámbito público, siendo el Estado quien se hace cargo de ellos.

3. OBJETIVOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Son muchos los autores que coinciden en la idea de que lo que caracteriza al Estado social es la institucionalización de determinados valores sociales: necesidad de seguridad económica y social, reducción de la desigualdad de oportunidades, y garantía de un mínimo vital que elimine o reduzca la pobreza.

Estos objetivos se pretenden alcanzar a través de mecanismos normativos, tales como la extensión y justiciabilidad de los derechos sociales, la inclusión, en los textos jurídico-políticos estructuradores de la convivencia social, de cláusulas que propugnan la igualdad sustancial o la regulación de mecanismos de participación del Estado en la vida económica. Analicemos, pues, brevemente, esos objetivos.

3.1 Seguridad económica y social

El mantenimiento de un nivel de vida suficiente es el primer objetivo del Estado del bienestar. Así se entiende desde los primeros textos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Nos basta recordar, a título de ejemplo, el artículo 2 del Tratado de Roma, por el que se instituye la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957 que prevé la «elevación acelerada del nivel de vida» de los Estados miembros como uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea. Con esta finalidad, el artículo 3 de este mismo tratado establece la creación de un Fondo Social Europeo «con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida».

Igualmente, el artículo 39, refiriéndose a los objetivos de la política agrícola común, establece que uno de ellos será el de garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura. También el artículo 117, refiriéndose particularmente a los trabajadores, reconoce «la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso». De todas estas disposiciones, que tienen por finalidad la elevación del nivel de vida, se puede sostener, tal como afirma Marcoux, que el Tratado reconoce implícitamente el derecho a un nivel de vida suficiente.

Este derecho incluiría, como mínimo, tal como sostiene el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre

de 1966, el derecho a la alimentación, ropa y vivienda suficientes; contenido mínimo que aun respetando el espíritu y los objetivos del Tratado de Roma, que procuran la búsqueda de un nivel de vida conveniente para los ciudadanos de los Estados miembros, resulta, una vez comenzado el Siglo XXI, claramente superado, pues habría que añadir otros muchos derechos, tales como educación, sanidad, prestaciones por desempleo, etc. Y así se ha puesto de manifiesto en muchos textos normativos, que tendremos ocasión de exponer posteriormente.

Se trata, como ha puesto de manifiesto Ochando, de mantener un nivel adecuado de seguridad económica y social para proteger a los ciudadanos ante ciertos riesgos y contingencias, a través, fundamentalmente, de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, que garantizan recursos económicos (desempleo, pensiones, ayudas familiares, incapacitaciones...) y de la prestación pública de los llamados bienes preferentes (educación, sanidad, vivienda, bienestar comunitario, cultura...) que contribuye a socializar un consumo que sin la intervención pública dependería exclusivamente de la provisión privada del mercado.

Utilizando la clásica definición de Briggs, podemos definir, pues, el Estado de bienestar como *el poder organizado y usado deliberadamente a través de la política y la administración en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primero, para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas contingencias sociales (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que de lo contrario conducen a crisis individuales y familiares; y, tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales.*

3.2 La reducción de la desigualdad

En relación a este objetivo, al que volveremos posteriormente, el Estado juega un papel fundamental, pues dispone de dos vías complementarias para modificar la estructura de la distribución de la renta: a través de la provisión pública de determinados bienes y servicios que cubren necesidades básicas (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda...) y sobre los que los ciudadanos han de disponer de derechos (recordemos, que ésta es nuestra tesis fundamental); y por medio del sistema impositivo.

3.3 La reducción de la pobreza

Un objetivo decisivo de los Estados del bienestar ha sido permitir la integración social de los excluidos, reduciendo las bolsas de pobreza a través de programas de lucha contra la misma, tales como el salario mínimo de inserción, los subsidios de desempleo, las ayudas a la familia, los servicios sociales comunitarios, la atención social de los marginados, el derecho a un mínimo vital, etc.

4. CRISIS Y SALVACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El modelo de Estado social conoce su máximo esplendor en los años cincuenta y sesenta del siglo XX en las sociedades occidentales desarrolladas, ya que el crecimiento económico que se produjo permitió ampliar las prestaciones estatales hasta alcanzar a la mayoría de la población, cubriendo las principales necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, a partir de la crisis económica de los años setenta, comenzó a hablarse de la crisis del Estado social, pues cuando el crecimiento económico disminuye, el Estado no puede hacer frente a las demandas sociales en imparable crecimiento. Esta crisis provoca un aluvión de críticas desde distintas perspectivas ideológicas al modelo de Estado social, tal y como se venía entendiendo hasta ese momento.

Por ello, y debido a una serie de razones, desde hace varias décadas se habla continuamente de la *crisis del Estado del bienestar*. Para algunos autores, la mayoría de las funciones que el Estado social había asumido han quebrado, pues el Estado como protector no funciona satisfactoriamente. Crecen la inseguridad ciudadana y el terrorismo. Esto provoca la desconfianza frente al Estado y, por lo tanto, resurgen tendencias neoliberales y anárquicas.

Las críticas fundamentales radican en el hecho de que los servicios sociales son prestados mal y lentamente, por lo que se considera que siguen existiendo sectores desatendidos.

Se señala también que como administrador industrial, el Estado social está condicionado por las grandes industrias, tiende a asfixiar a la mediana y pequeña empresa y a sacrificar al sector primario. En su faceta de controlador económico, el Estado ha oscilado entre políticas contradictorias y ha sido incapaz de resolver problemas como el paro obrero. De la misma manera, gobiernos de ideologías diversas han seguido políticas económicas similares.

Finalmente, en relación a su papel de árbitro, tanto en el campo jurídico como socio-económico, estos autores consideran que se ha actuado insatisfactoriamente.

Bobbio, al concretar las disfunciones de los Estados democráticos actuales, señala, entre otras, el contraste entre el presupuesto ético de la democracia social, la autonomía del individuo y la sociedad de masas, caracterizada por el individualismo heterodirigido.

En nuestra opinión, la doctrina ha sido excesivamente crítica con la efectividad del alcance real del Estado social. Y aunque no es menos cierto que a los argumentos ya señalados se podrían añadir otros tales como ciertas transformaciones en la organización del trabajo, cambios demográficos, nuevos modelos de familia e incorporación de la mujer al trabajo o la crisis de legitimación del Estado, incapaz de terminar con situaciones estructurales de pobreza o exclusión, la realidad es que el Estado social ha demostrado, por el bien de todos, ser capaz de regenerarse a través de determinados «mecanismos de salvación», que reseñaremos a continuación.

En todo caso, y como señala Porrás Nadales, más que de crisis del Estado social habría que hablar de crisis de su estructura básica de legitimación vía bienestar. Para este autor, el Estado de bienestar, fundamentado en la asistencia social y en la compensación de las desventajas, no puede prorrogarse si no se adopta una dinámica transformadora de las estructuras y si no se superan muchos de los esquemas del Estado liberal que aún siguen estando presentes en las modernas democracias. Por eso, concluye, es imposible, pues, mantener un Estado que incrementa continuamente sus funciones y que no resuelve los problemas que engendró.

En definitiva, se señala que la crisis responde a la incapacidad del Estado para responder satisfactoriamente a los requerimientos de la sociedad. Una sociedad cada vez más compleja y que plantea nuevas y más exigentes demandas en el marco de un dinamismo que sobrepasa la capacidad de respuesta del Estado.

Pero, como hemos señalado anteriormente, existen los que podríamos denominar «mecanismos de salvación del Estado del bienestar».

En primer lugar, debemos profundizar en la idea de integración. La integración supone el reconocimiento de las mínimas condiciones de dignidad para todas las personas y en todos los ámbitos. Por ello, igual que resulta consustancial a la idea de Estado de derecho el reconocimiento y protección de los derechos, el paso de futuro del Estado social implica el reconocimiento y protección de determinados derechos sociales y su inclusión textual al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales.

Junto a este reconocimiento normativo se ha de institucionalizar también el impulso de políticas públicas que los hagan efectivos.

Igualmente, se han de adoptar estas otras medidas: el reconocimiento y prestación de servicios y protecciones universales e incondicionales, financiados con impuestos progresivos; el aseguramiento de la flexibilidad del mercado de trabajo, por lo que, para hacer frente a la desregulación y desprotección, se ha de promover la reducción progresiva de la jornada laboral y las políticas activas de empleo y de igualdad de género; la desburocratización y descentralización de los servicios públicos universales, incluyendo la participación y el control por parte de los ciudadanos; y, también, el reconocimiento de una renta básica garantizada, gracias a la cual el individuo podría vivir en condiciones suficientes de dignidad sin depender de las coyunturas propias del mercado de trabajo.

Por lo tanto, debemos recordar que la evolución social, cultural y económica de los Estados democráticos en los últimos cincuenta años ha ido acompañada de cambios legislativos y de acciones políticas que han tenido como horizonte hacer realidad el contenido axiológico propio del Estado social que puede definirse como el resultado más avanzado de las ideas constitucionalistas nacidas de la Ilustración.

La llamada crisis del Estado del Bienestar ha evidenciado la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas en las normas estructuradoras de los sistemas constitucionales.

El reconocimiento y protección de un mayor número de derechos sociales, la inclusión de un catálogo de políticas públicas en los textos constitucionales y estatutarios que comprometan la acción política de los poderes públicos, tanto legislativa como gubernamental, y la apuesta decidida de medidas que hagan realidad la igualdad material suponen las garantías precisas que se necesitan para conseguir la «salvación del Estado del bienestar».

Pues con estas garantías se pretende asegurar el compromiso de los poderes en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales y el sostenimiento de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos, 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.

5. PRINCIPIO DE IGUALDAD

Los derechos sociales tienen como objetivo prioritario favorecer el protagonismo de la persona en la vida social, por ello toman en consideración las situaciones concretas en que éstas viven. La libertad, entendida en su acepción más omnicomprendensiva, que incluye la necesidad del libre desarrollo de la personalidad, precisa de la igualdad formal y material, pues sólo los que están en condiciones de igualdad

jurídica y de dignidad vital pueden decidir con libertad. Por lo tanto, al tratar los derechos sociales entendemos que el concepto de igualdad, tanto formal como material, es relevante.

Por ello nos detendremos en recordar sus principales rasgos, aunque sea de modo sintético.

5.1 La igualdad formal

La igualdad formal, o isonomía, es el gran hallazgo de la Revolución Francesa. Se identifica con la exigencia jurídico-política de la igualdad ante la ley, lo que supone el reconocimiento de la identidad del estatuto jurídico de todos los ciudadanos: la equiparación de trato en la legislación y en la aplicación del Derecho.

La igualdad ante la ley se despliega en tres aspectos: igualdad como generalización, igualdad procesal e igualdad de trato formal.

La igualdad como generalización implica que las normas van dirigidas al hombre en abstracto. Supone la generalidad de la ley y forma parte, pues, del núcleo esencial del concepto de seguridad jurídica. Como la ley es igual porque es general, no se tienen en cuenta las circunstancias sociales, se eliminan los privilegios y se establece el principio de sometimiento de todos a la misma.

La igualdad procesal exige que haya un único procedimiento, igual para todos, a la hora de impartir justicia y que se eliminen los procesos y tribunales especiales.

La igualdad de trato formal implica, por una parte, la equiparación que supone el principio de no discriminación y el mismo trato a los que son iguales; y, por otra parte, la diferenciación, que conlleva la regulación diferente de los casos que son distintos. Su finalidad es la de conseguir la igualdad ante la ley y, en cierto modo, se conecta con el principio de igualdad material. Un ejemplo claro de esta igualdad diferenciadora lo hallamos en materia tributaria, en la que se establece un trato diferenciador por medio de la progresividad según la capacidad económica de los contribuyentes.

En nuestra Constitución, el artículo 14, a través del que se reconoce este principio de igualdad ante la ley, es el que sirve de preámbulo a la declaración de derechos, libertades y deberes. En este precepto se proclama la igualdad desde un punto de vista formal, susceptible de complementarse con la visión material que hace de la misma el artículo 9.2.

Como ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional -STC 49/1982, por todas- al establecer el precepto mencionado el principio general de que los españoles

son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone a los poderes públicos la obligación de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes encargados de la aplicación de las normas jurídicas.

Ese trato igual significa que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

Es un derecho de naturaleza relacional y no autónomo, de manera que no se viola la igualdad en abstracto sino en relación con otros derechos. Además, en el citado precepto el constituyente trata de excluir cualquier diferencia de trato que carezca de una justificación objetiva y razonable por cualquier circunstancia personal o social, si bien hace una especial referencia de aquellas categorías sospechosas de discriminación, tales como el nacimiento, la raza, el sexo, la religión o la opinión.

5.2 La igualdad material

La igualdad material o sustancial se conecta con la idea de justicia material y con la consecución de los valores y medios que permitan el pleno desarrollo de la persona y su participación en la organización económica, política, cultural y social.

Este concepto es la base teórica de todo el desarrollo filosófico e histórico de los derechos sociales. La lucha por el reconocimiento de los derechos sociales conectada con el principio de igualdad la encontramos en el siglo XIX y principios del siglo XX en el denominado *proceso de generalización* de los derechos, que supondrá la introducción de derechos sociales, como los derechos de protección de los trabajadores, la limitación de la propiedad y la regulación detallada del derecho a la educación en las Constituciones de entreguerras, tales como la de Weimar o la española republicana.

Igual que sucede con la igualdad formal, la igualdad material implica tener en cuenta dos aspectos: la equiparación, lo que supone el respeto y protección de las necesidades básicas de los individuos, pudiendo servirnos como ejemplo la generalización del derecho a la educación o del derecho a la salud; y la diferenciación.

La igualdad material como diferenciación implica la finalidad de conseguir el respeto de las necesidades básicas de los individuos, lo que se puede realizar eliminando privilegios, algo que en nuestra opinión es más bien una proyección concreta del principio de igualdad formal, estableciendo derechos subjetivos o, de forma menos intensa, directrices que se desarrollen con posterioridad.

Al establecerse un derecho subjetivo se obliga, pues, a los poderes públicos a satisfacer una necesidad que no se puede llevar a cabo desde el ámbito privado.

En nuestra Constitución, el artículo 9.2 establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Por lo tanto, la promoción de la igualdad real y efectiva permite justificar un tratamiento diferenciado a través de medidas de discriminación positiva.

El Tribunal Constitucional español ha establecido, en una jurisprudencia bastante consolidada, las condiciones para que el establecimiento de un trato desigual constituya una diferenciación admisible.

En primer lugar, ha de darse una *desigualdad de los supuestos de hecho*. La diferenciación precisa que se trate de situaciones de hecho o condiciones de aplicación que por ser diferentes admiten un tratamiento también diferente. Por ello, este Tribunal entiende que el principio de igualdad se viola cuando se trata desigualmente a los desiguales.

En segundo lugar, para que esta diferenciación esté constitucionalmente justificada debe tener una *finalidad razonable*. Por lo tanto, la finalidad, que de por sí ya es requisito imprescindible, pues nunca se podrían admitir medidas que conllevaran tratos diferenciados sin perseguir ningún fin, que se pretende ha de ser un objetivo constitucionalmente admisible y razonable. En este sentido es suficiente con que la finalidad sea acorde con los valores que la Constitución acoge.

En tercer lugar, el trato diferenciador debe ser considerado *racional*. La racionalidad estriba en la adecuación del medio y el fin. Por lo tanto, ha de darse una relación entre la condición de aplicación, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue.

En cuarto y último lugar, entre todos estos elementos se exige la *proporcionalidad*, fundamentalmente entre el trato desigual y la finalidad perseguida.

6. LOS DERECHOS SOCIALES

6.1 Los derechos constitucionales

Los derechos inherentes a la dignidad de la persona constituyen el fundamento del orden político y de la paz social en los Estados de Derecho, siendo por eso

que nuestra Constitución así explícitamente lo reconoce en el artículo primero del Título dedicado a regular los derechos. Como ya expusimos previamente, se da, pues, un estrecho nexo de interdependencia genético y funcional entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, 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.

Por ello, los derechos constitucionales 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.

Por otra parte, conviene destacar que el concepto de derechos tiene dos significados diferentes.

Desde concepciones vinculadas al iusnaturalismo se reconoce la existencia de un conjunto de derechos inherentes al hombre por su propia naturaleza. Desde este punto de vista, los derechos fundamentales tienen un carácter ontológico que es independiente de su cristalización en normas jurídicas de carácter positivo en la medida en que son previos a la existencia misma del Estado.

Una segunda concepción entiende que, aun partiendo de la base de la existencia de unos derechos inherentes al ser humano, su reconocimiento y eficacia sólo resultan posibles en la medida que normas jurídicas de carácter positivo los garanticen.

Sin embargo, tratando de superar esa dialéctica iusnaturalismo-positivismo, se ha abierto paso la teoría dualista que otorga a los derechos fundamentales la doble condición de valores y derechos, doctrina que ha sido asumida por diversos tribunales constitucionales, el nuestro entre ellos.

Siguiendo esta tesis dualista podemos señalar que el reconocimiento, protección y garantía de los 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.

Por ello, 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 mismos.

Esta doble dimensión rompe con la antigua concepción estrictamente subjetivista de los derechos, pasando éstos a considerarse como elementos del orde-

namiento 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 interpretación como sobre su protección.

A la hora de la interpretación de los derechos, es de constante aplicación el principio hermenéutico *favor libertatis*, por el que los derechos deben de interpretarse del modo más amplio posible, de la forma más favorable para su efectividad. Junto a este principio, la Constitución incorpora a su articulado otro de indudable relevancia: el principio de interpretación conforme con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, que está recogido en el segundo apartado del artículo 10.

6.2 Los derechos sociales en la Constitución de 1978

Bajo la denominación de derechos sociales o derechos económicos y sociales se identifica un grupo de derechos caracterizado fundamentalmente por el momento histórico de su reconocimiento. Estos derechos son el producto de las reivindicaciones obreras de los Estados industrializados de la segunda mitad del siglo XIX. Por eso se les denomina también derechos de segunda generación, surgidos tras los derechos civiles y políticos postulados por las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y Norteamérica (que serían derechos de primera generación).



Manuel Pastrana asiste a una concentración de mayores de UGT Jaén en defensa de los derechos sociales. 2003

La constitucionalización de los derechos sociales se produjo por vez primera en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, en la alemana de Weimar de 1919 y en la española republicana de 1931, además de en las Constituciones de los Estados socialistas del bloque soviético. Pero, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se generaliza el reconocimiento de estos derechos en las Constituciones democráticas.

También los Tratados internacionales reconocen derechos sociales, junto a los clásicos derechos civiles y políticos. En el marco de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagra el derecho a la seguridad social, al trabajo, a la protección en caso de paro, a igual salario y al descanso y tiempo libre. Igualmente, existe un Tratado expresamente establecido para el reconocimiento de estos derechos: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

También en los distintos ámbitos regionales se aprueban Tratados y Convenios sobre derechos fundamentales en general y derechos sociales en particular.

La Constitución de 1978 (CE), siguiendo con una pauta de comportamiento propia de derecho comparado, contempla una amplia gama de derechos sociales que están íntimamente relacionados con la idea de Estado social.

A este tipo de derechos tradicionalmente se les ha considerado de naturaleza prestacional porque exigen del Estado verdaderos comportamientos positivos para hacerlos realidad, distinguiéndolos así de los de libertad que sólo requieren la abstención de aquél. Esta dicotomía se ve hoy superada según el parecer de gran parte de la doctrina, de suerte que los de libertad también exigen una actividad prestacional del Estado (no podríamos imaginar, por ejemplo, un efectivo derecho a la vida o a la libertad personal, sin la existencia de fuerzas de seguridad pública) y los de carácter aparentemente prestacional son también elementos del ordenamiento jurídico que persiguen fines sociales y colectivos constitucionalmente proclamados, tan necesarios para la dignidad y el libre desarrollo de la persona como los tradicionales derechos de libertad.

La ubicación de los derechos sociales en nuestra Constitución resulta transcendental de cara al análisis de su efectiva protección.

De esa manera, aquellos derechos que se encuentran regulados dentro de la sección de «derechos fundamentales y libertades públicas» están garantizados con la mayor protección tanto normativa como procesal: nos referimos, al derecho a la educación, derecho de sindicación y derecho de huelga, así como el principio de igualdad

En segundo lugar, atendiendo también a su ubicación, otros derechos, tales como el derecho al trabajo, con todos los *subderechos* que delimitan su contenido esencial: libre elección de profesión y oficio, promoción a través del trabajo, remuneración suficiente, no discriminación por razón de sexo; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo o la función social de la propiedad, tienen un nivel de protección intermedio.

Finalmente, la mayor parte de los derechos sociales se encuentran incluidos en el capítulo 3º del Título I de nuestra Constitución denominado «Los principios rectores de la política social y económica». Como apunta la propia rúbrica, no estamos en presencia de auténticos derechos fundamentales, aunque ello no significa, como veremos a continuación, que los mismos carezcan de relevancia jurídica.

Expongamos sucintamente el contenido esencial de los derechos sociales que gozan de protección directa en nuestra Constitución dejando para el siguiente apartado el estudio de los denominados «principios rectores de la política social y económica».

1º *Derecho a la educación.* El derecho a la educación es un requisito imprescindible para hacer efectivo el libre desarrollo de nuestra personalidad y una exigencia del principio de legitimidad democrática del Estado, que enuncia el artículo 1.2 de nuestra Constitución. La participación en la formación de la voluntad general ha de realizarse en condiciones de igualdad, y para que esto suceda es indispensable que el ciudadano disponga no sólo de la información suficiente para que su formación de voluntad sea autónoma sino también de la capacidad y el criterio para asimilarla, valorarla y decidir en función de ella.

Nuestra Constitución reconoce este derecho en el artículo 27, junto a la libertad de enseñanza. Y aunque el Tribunal Constitucional, en su sentencia STC 86/1985, haya señalado que ambos son *derechos de libertad*, lo cierto es que el derecho a la educación no es un derecho de libertad, que pueda o no ejercerse. Es un derecho que tiene que ser ejercido inexcusablemente, por lo que puede calificarse también como deber. De ahí que para el Estado este derecho haya de catalogarse como de prestación, pues está obligado a garantizar su ejercicio mediante el establecimiento de un servicio público de enseñanza.

El artículo 27 de la Constitución se caracteriza, pues, por ser heterogéneo, de manera que contiene derechos fundamentales, garantías institucionales, mandatos al legislador, deberes y cláusulas de atribución competencial.

El derecho de todos a la educación se reconoce de forma genérica en el apartado primero de ese precepto y es traducible por el derecho de formación integral en el marco de las enseñanzas regladas establecidas legalmente por el sistema educativo y que tiende, en todo caso, al pleno desarrollo de la personalidad humana, así como al respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

2º La libertad de enseñanza. Es una proyección de las libertades ideológicas y de expresión que se consagran en los artículos 16 y 20.1a) de la Constitución.

Implica el derecho a crear instituciones educativas, dentro del respeto a los principios constitucionales, lo que conlleva las siguientes facultades: constituir centros docentes dentro del marco legal, establecer un ideario educativo para el centro y dirigir el centro docente.

También conlleva el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan.

Igualmente incluye la libertad de elección de centro de enseñanza.

3º Derecho a sindicarse libremente. El derecho de libre sindicación tiene una doble dimensión:

- a) Subjetiva: es un derecho individual que se concreta en la posibilidad de fundar organizaciones sindicales, en el derecho de afiliarse o de no afiliarse -libertad sindical negativa- a los sindicatos ya creados y en el derecho a llevar a cabo una libre acción sindical, todo ello dentro del marco legalmente configurado. Este derecho está desarrollado por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical.
- b) Colectiva: es el derecho de los sindicatos de ejercer aquellas actividades que permitan la defensa y protección de los propios trabajadores. Ha indicado nuestro Tribunal Constitucional que son titulares del mismo los sindicatos pero no los órganos de representación de los trabajadores en las empresas.

La ley puede limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a miembros de las Fuerzas o Institutos armados o a aquellos que integran los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y ha de regular las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos.

4º Derecho de huelga. El artículo 28.2 de la Constitución reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. Se puede entender por tal la facultad constitucionalmente protegida que tienen los trabajadores por cuenta ajena de cesar concertada y temporalmente en su actividad laboral dejando en suspenso el contrato de trabajo con la finalidad de presionar a sus patronos o empresarios para la consecución de mejoras de las condiciones laborales. Este derecho fundamental -indica la STC 27/1989, entre otras- puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de la protección de otros bienes constitucionales, por ejemplo la garantía de los servicios esenciales de la Comunidad, entendidos éstos como servicios que atienden la garantía o ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

5º Derecho a la propiedad privada y a la herencia. En el artículo 33, nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Será la función social de estos derechos la que delimite su contenido, de acuerdo con las leyes.

En la STC 37/1987 se realiza una calificación bifronte del derecho de propiedad: como derecho individual de disfrute y uso o señorío sobre cosas; y como institución con una función social a cumplir.

La referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidas, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto del dominio esté llamada a cumplir.

Así pues, utilidad individual y función social definen, por tanto, inevitablemente, el contenido del derecho de propiedad.

En el tercer apartado de este artículo 33 se recoge la figura de la expropiación forzosa al señalar que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

6º Derechos laborales. En el artículo 35 CE se recoge el derecho (y el deber) que tienen todos los españoles al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente

para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. La ley regulará un estatus de los trabajadores.

El derecho al trabajo, tal como señala la STC 22/1981, en su dimensión individual es el derecho de todos, en condiciones de igualdad y de acuerdo con la capacidad requerida, a la consecución de un puesto de trabajo y al mantenimiento en el mismo. En su dimensión colectiva supone un mandato a los poderes públicos de realización de una política de pleno empleo.

Por su parte, el artículo 37 CE establece que la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

Se reconoce, también, el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

7º Libertad de empresa. Mediante el artículo 38 CE se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

La libertad de empresa no reconoce, según la STC 83/1984, como contenido esencial, el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden.

6.3 Los principios rectores de la política social y económica

Como su propio nombre indica, son los principios esenciales que han de informar la actuación de los poderes públicos, de manera que no son derechos en el sentido subjetivo y, por tanto, no otorgan directamente facultades ejercitables a la persona.

Son, pues, una amplia gama de derechos/principios sociales que están íntimamente relacionados con la idea de Estado social.

Desde el punto de vista jurídico son auténticas normas, si bien de carácter eminentemente programático y de orientación de los poderes públicos de las que no se desprende de manera directa e inmediata derecho subjetivo alguno.

En relación con los mismos, el artículo 53.3 de la Constitución establece que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Así pues, estos principios sirven de guía para la producción, interpretación y aplicación de la ley por los poderes públicos, quedando prohibida cualquier actividad en contrario de los mismos. Aunque se exija la interposición del legislador para que pueda producirse una invocación de los mismos ante los tribunales ordinarios, no es menos cierto que la expresión *informarán* ha de ser entendida en sentido amplio y no restrictivo de suerte que todos los poderes públicos, también pues el judicial, quedarán vinculados por la regulación constitucional que de ellos se haga.

Así lo ve nuestro Tribunal Constitucional que ha puesto de manifiesto que no son normas sin contenido sino auténticas previsiones constitucionales que obligan a los poderes públicos como contenidos constitucionales mínimos que son.

El carácter normativo de la Constitución y la particular naturaleza de estos principios/derechos, le ha llevado al Tribunal Constitucional -por ejemplo, a través de la STC 14/1992, de 10 de febrero- a decir que su carácter vinculante necesita una modulación que pasa:

- 1º Por reconocer que tales principios no son normas jurídicas sin contenido y que enuncian auténticas proposiciones vinculantes que, en cualquier caso, deben de informar la legislación positiva y la práctica judicial, de manera que obligan a los poderes públicos -legislativo, ejecutivo y, en particular, al judicial por la función de aplicación del Derecho que desarrolla- a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes.
- 2º Por afirmar que estos principios, en los términos que están protegidos en el artículo 53.3 CE, tienen limitada su efectividad, siendo principios que deben de orientar la actuación de los poderes públicos pero que no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables, de suerte que habrá que esperar a que el legislador realice la regulación correspondiente, si bien eso no quita para que los mismos, como contenidos constitucionales mínimos que son, puedan invocarse directamente ante los tribunales sin que aquella se haya producido.

Citemos, sólo a título de recordatorio, estos principios:

1º *El principio de protección de la familia.* Establece el artículo 39.1 CE que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Al no precisarse en el texto constitucional la definición de familia, ha de estarse, como indica Espín Cánovas, al concepto social de la misma en cada tiempo y lugar. Ese mismo artículo particulariza respecto de la defensa integral de los hijos y de las madres, contemplando así una concreción de la cláusula de igualdad material establecida en el artículo 9.2 CE para los miembros del colectivo familiar históricamente discriminados en Derecho.

2º *El principio de protección integral de los hijos,* iguales éstos ante la Ley con independencia de su filiación. Para hacer realidad esta protección, la Constitución impone a la ley que posibilite la investigación de la paternidad y a los padres el deber de prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda (art. 39.2 CE). En este sentido, España tiene ratificado el Convenio sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989.

3º *El principio de protección de los trabajadores.* Diversos artículos de esta parte de la Constitución contienen normas que tienden a la protección de los trabajadores, algunas de las cuales han de verse como determinaciones de fines de política económica, otras como reconocimiento de clásicos derechos sociales de los trabajadores y otras, finalmente, como mandatos al legislador.

Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa; y realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados. En particular, el Estado velará por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.

4º *El derecho a la protección de la salud.* Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, y fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones so-

ciales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Ha sido la ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, la que ha desarrollado esta materia, regulando todas aquellas actividades que tienden a hacer realidad la efectiva protección de la salud.

5º *El derecho de acceso a la cultura.* Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. El concepto de cultura que se plasma en este precepto no se constriñe al derecho a la educación -reconocido como fundamental en el artículo 27-, sirviéndole, eso sí, de complemento al mismo.

6º *El derecho al medio ambiente.* El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un precepto novedoso en el panorama del Derecho constitucional comparado y refleja la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado en numerosos documentos internacionales y en diversas leyes, como tendremos oportunidad de desarrollar posteriormente.

7º *El principio de conservación y promoción del patrimonio.* Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

8º *El derecho a una vivienda digna.* Con el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos quedan obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Son innumerables las leyes atinentes a la materia que tratan de hacer realidad este mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos y que es uno de los problemas más acuciantes, en la actualidad, de la sociedad española. Esta materia se desarrollará, también, con posterioridad

9º *El principio de promoción de la participación de la juventud.* El artículo 48 de la Constitución dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Aparece aquí un nuevo mandato al legislador para hacer realidad la participación de un colectivo social como es el de la juventud en la vida del país, principio que guarda una íntima conexión con la cláusula promocional establecida por el artículo 9.2 de nuestro texto constitucional.

- 10º *El principio de protección de los discapacitados.* Establece el artículo 49 de la Constitución que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Esta labor de efectiva protección integral de los discapacitados ha de desarrollarse por el Estado, las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Sindicatos, entidades y organismos públicos y asociaciones y personas privadas en el ámbito de sus respectivas competencias y según sus posibilidades.
- 11º *El principio de protección de los ciudadanos de la tercera edad.* Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. La proyección de la protección de un colectivo cada vez más numeroso en las sociedades avanzadas ha de abarcar todas las facetas de la vida propiciando la vida digna de personas que han contribuido precedente al bienestar social.
- 12º *El principio de defensa de consumidores y usuarios.* Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos. Se consideran usuarios a las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, de bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.

II. EL PAPEL DE UGT ANDALUCÍA EN LA IMPLANTACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ANDALUCÍA

1. ESTADO SOCIAL Y UGT ANDALUCÍA

“En definitiva, con un Programa Fundamental basado en la cultura del trabajo y desde la tradición ética del Sindicato, formulamos nuestro compromiso con un mundo mejor. En la búsqueda de esa convivencia enriquecedora, cabe compartir una reflexión que señalaba “el amor, el trabajo y el conocimiento son las fuentes de nuestra vida, también deberían gobernarla”. Para ello, ayer, hoy y siempre, rememorando a los fundadores de UGT, apelamos a la movilización moral de la sociedad y reiteramos el deseo históricamente proclamado de mujeres y hombres libres, iguales, honrados e inteligentes.” (FUDEPA. AHUGT-A D, 9º Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales)

1.1 El compromiso de UGT Andalucía por la consecución del Estado del Bienestar

El reconocimiento por nuestra Constitución de determinados derechos con carácter universal a todos los ciudadanos, tal como establece el Documento de Resoluciones Fundamentales del IX Congreso de la UGT Andalucía, celebrado en septiembre de 2009 (FUDEPA. AHUGT-A D, 9º Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales), se traduce en la cultura sindical de la UGT Andalucía en una defensa irreductible de la gestión pública que facilite la consecución de tales derechos. Esto supone que la consecución por los ciudadanos de tales derechos no puede dejarse a la regla de la oferta y la demanda propia del libre mercado y a la concurrencia de los sujetos privados. El mantenimiento de tales derechos a través de mecanismos públicos, ha sido y es una tesis propia de la UGT Andalucía que se considera irrenunciable, pues en ello se ponen en juego no sólo valores relacionados con la consecución de tales derechos, sino que fundamentalmente se trata de garantizar valores como la solidaridad entre los ciudadanos, la igualdad y el establecimiento de servicios básicos mínimos.

La defensa de un sector público que facilite la consecución de los derechos colectivos implica también, como ya hemos señalado, la defensa del Estado de bienestar, del mantenimiento de las metas alcanzadas en esta materia y de la fijación de nuevos objetivos. No se trata de defender un simple providencialismo social que auxilie a los que quedan en situación de necesidad. Se trata de algo muy distinto, pues el Estado de bienestar es ante todo un mecanismo idóneo para facilitar una

justa redistribución social de la riqueza. Desde este punto de vista, el Estado de bienestar debe garantizar la calidad de vida de los ciudadanos en condiciones de igualdad. En juego está la consecución de un verdadero Estado solidario.

En el citado documento se señala que desde la UGT Andalucía se entiende el desarrollo económico, no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento dirigido al desarrollo humano, individual y social y en coherencia con ello, se entiende la actuación económica con el objetivo de la consecución del pleno empleo, la justa distribución de la riqueza y la mejora de la calidad de vida, en un contexto de desarrollo sostenible. Además, las deficiencias estructurales de la economía andaluza, que generan bajos niveles de renta y empleo respecto a otras regiones europeas, requieren seguir avanzando hacia un modelo económico desarrollado y eficiente que atienda, cada día más, al conjunto de necesidades sociales y a las insuficiencias de que adolece el Estado de Bienestar de nuestra Comunidad Autónoma.

Por ello UGT Andalucía apuesta por un modelo de crecimiento orientado hacia una convergencia real económica y social con la media de las regiones europeas, defendiendo una política activa sobre una base industrial sólida, avanzada tecnológicamente y competitiva con el exterior, y cuyo sustrato tecnológico fomente los gastos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) para equipararlos a la media comunitaria. Una articulación más coherente en el sector turístico, atendiendo a la estructuración de la oferta y al incremento de las infraestructuras públicas, la defensa del patrimonio natural y el desarrollo de los espacios rurales, favoreciendo la equiparación de rentas y el equilibrio territorial y, todo ello, con unos servicios más eficientes y avanzados en educación y sanidad.

Con esa finalidad, la intervención de los gobiernos de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo, cada vez más liberalizado, y su orientación en la ordenación del gasto público, resultan fundamentales para impulsar las políticas necesarias de crecimiento económico.

Una más justa distribución de la riqueza para la construcción de un sólido Estado del Bienestar, debe poner un especial énfasis en los objetivos de pleno empleo, favorecer los equilibrios territoriales, fomentar una fiscalidad más justa y progresiva y elevar el poder adquisitivo de los salarios. La construcción de este edificio del Estado de bienestar como expresión más correcta de nuestro modelo de sociedad, requiere de intervenciones públicas a favor de una protección integral de la salud, del desarrollo del sistema de pensiones, tanto contributivo como asistencial, de la extensión de la protección por desempleo, del incremento de la protección social, de la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida, del acceso de todos a una vivienda digna, del respeto a la diversidad multicultural de Andalucía, del ejercicio permanente de la tolerancia ante la diversidad y de una educación para todos como llave para una propuesta segura hacia el futuro, en un modelo de escuela y univer-

sidad públicas, que informe a ciudadanos libres, críticos, justos y solidarios para la sociedad del mañana.

De este modo, el programa Fundamental del IX Congreso proclama que la seña de identidad de UGT Andalucía consiste en luchar cotidianamente por la defensa de valores sociales que expresen respuestas equilibradas a distintas situaciones que viven los trabajadores andaluces. En este sentido, la UGT Andalucía se caracteriza por servir de instrumento organizado de los trabajadores para una actuación colectiva que permita dignificar económica, social y culturalmente la función del trabajo en nuestra sociedad con la perspectiva de que todos alcancemos similares niveles de calidad de vida y de bienestar con las regiones de nuestro entorno europeo.

El compromiso de la UGT con Andalucía se enmarca en la defensa de los valores propios de un Sindicato de clara e inequívoca inspiración socialista. En definitiva, en defensa de los valores de la libertad, la democracia avanzada y participativa, la modernización económica, la justicia social y la solidaridad, compartidos todos ellos por la mayoría de los andaluces y andaluzas y recogidos en nuestro Estatuto de Autonomía. Para ello, la UGT Andalucía, en el recorrido del largo camino del siglo XXI, apuesta por hacer compatibles las nuevas potencialidades de crecimiento económico a través de la conservación del medio ambiente, cada día más degradado, y a través de la gestión del conocimiento, en la sociedad de la información, para ponerlo al servicio de la satisfacción de las más amplias necesidades humanas.

La tarea de la UGT Andalucía en este siglo debe servir para incrementar las potencialidades de una convivencia pacífica y enriquecedora, comprometida con una humanidad cuyo objetivo final debe ser la conquista de la paz, la justicia y el bienestar. Sin embargo, tal como señala el mencionado *Documento de Resoluciones Fundamentales del IX Congreso* (FUDEPA. AHUGT-A D, *9º Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales*), el crecimiento económico en los últimos tiempos está fomentando políticas de corte neoliberal, en las que los distintos gobiernos no han intervenido, que chocan frontalmente con el progreso social equilibrado y que debilitan paulatinamente el modelo social europeo comprometido en la reconstrucción económica y social tras la II Guerra Mundial: el Estado de Bienestar. En consecuencia, uno de los primeros compromisos como miembros de una organización sindical de clase como UGT Andalucía es la erradicación de la pobreza y la desigualdad social más allá de Andalucía, evitando confrontaciones entre civilizaciones, suprimiendo fronteras raciales, culturales, religiosas e ideológicas e introduciendo la interculturalidad como base frente a la pobreza y el racismo, asimilando los continuos flujos migratorios que acceden a Andalucía con criterios de justicia, como valores de futuro en las democracias avanzadas y las economías más eficientes. En definitiva elevando a la más alta calificación el concepto de universalidad de la Humanidad.

1.2 La plasmación del compromiso en los Congresos

El compromiso de UGT Andalucía por la consecución del Estado del Bienestar ya se puede encontrar en el artículo 1º de los Estatutos aprobados en el **I Congreso** celebrado en enero de 1980 (FUDEPA. AHUGT-A D, *1º Congreso UGT Andalucía enero 1980. Actas y Resoluciones*), que señala que la Unión General de Trabajadores de Andalucía tiene como objeto:

- ◉ *Reunir en su seno las diversas organizaciones sindicales que persiguen la promoción y defensa de los intereses de clase por medio de la asociación, y que se inspiren en la lucha de clases, agrupando a todos los trabajadores que respeten los principios democráticos sin distinción de sexo, raza, nacionalidad, opiniones políticas o religiosas.*
- ◉ *Crear nuevos sindicatos de industrias o profesiones liberales para que se agrupen en uniones territoriales y federaciones de industrias.*
- ◉ *Practicar debidamente el principio de solidaridad entre las organizaciones adheridas con arreglo a las normas establecidas y la solidaridad moral y material entre sus afiliados.*
- ◉ *Intervenir constantemente en todos los problemas que afectan a la clase trabajadora, defendiendo siempre las libertades individuales y colectivas y actuando sobre los poderes públicos estatales y andaluces en particular para que sean respetados.*
- ◉ *Desarrollar una incesante labor para organizar a la clase trabajadora a los efectos de la reivindicación cotidiana por el acrecentamiento del bienestar social, económico o intelectual de nuestra clase.*
- ◉ *Exigir de los poderes públicos leyes que favorezcan los intereses del trabajo y que faciliten a la clase trabajadora el acceso a la dirección de la producción.*
- ◉ *Unificar la acción del proletario con el propósito de crear la fuerza de emancipación integral de la clase obrera preparando para que de acuerdo con el principio de que los instrumentos de trabajo pertenecen de derecho al trabajador, puedan asumir la dirección de la producción, el transporte y la distribución e intercambio de las riquezas sociales.*

En ese mismo sentido, en las resoluciones del **II Congreso** de UGT Andalucía celebrado en julio de 1983 (FUDEPA. AHUGT-A D, *2º Congreso UGT Andalucía julio 1983. Actas y Resoluciones*) se manifiesta que *los ugetistas partimos del papel fundamental a desarrollar por los sindicatos en un sistema democrático, en el cual son uno de los pilares básicos. Por ello, nuestra voz y nuestras alternativas tienen*

necesariamente que llegar más allá de la acción sindical cotidiana, en las empresas, o en la negociación colectiva. Por ello, en los distintos Consejos Asesores, creados en el marco de una política de concertación democrática que asumimos, estará la UGT de Andalucía... La UGT de Andalucía, actuará, de forma clara, en defensa de los sectores marginados de nuestra sociedad, como la mujer, la juventud, los minusválidos, pensionistas, jubilados, etc. Igualmente, se prestará una especial atención a la defensa de la salud en el ámbito laboral, coordinando la labor de los gabinetes de seguridad e higiene provinciales. Necesidad de actuar ante los poderes públicos, tanto autonómicos como municipales, en todos los campos de acción social, como viviendas, sanidad, enseñanza, transporte, etc.

Esta necesidad de actuación se conjuga, desde el **III Congreso**, celebrado en mayo de 1986, con otra necesidad, la de alcanzar una concertación entre los agentes sociales y el Gobierno Autónomo. No bastaba sólo con profundizar en los acuerdos adoptados entre la organización y la Junta de Andalucía en 1985, sino que se precisaba extender el marco de los acuerdos al desarrollo de las medidas que en el ámbito estatal se habían acordado por los agentes sociales y el Gobierno.

La UGT Andalucía consideraba, en las resoluciones de este Congreso, que las condiciones socioeconómicas de Andalucía hacían necesario un esfuerzo importante del conjunto de la ciudadanía para elevar dichas condiciones. Las numerosas zonas andaluzas que se encontraban en una situación de elevado grado de subdesarrollo, el no aprovechamiento óptimo de sus riquezas, la escasez de servicios comunitarios, a pesar del evidente esfuerzo realizado, en materias de sanidad, ocio, cultura, etc., la falta de una infraestructura viaria a la altura de las necesidades de desarrollo de nuestra comunidad, etc., hacían para UGT de Andalucía necesario el alcanzar un consenso amplio entre el conjunto de los agentes sociales. (FUDEPA. AHUGT-A D, *III Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Resoluciones*)

Igualmente, en este Congreso, se hace una apuesta decidida por la política institucional. Se asume que la acción institucional no es un fin en sí misma, sino un instrumento importante para alcanzar mayores cotas de participación de la clase trabajadora en todos aquellos ámbitos que inciden, por un lado, en las propias condiciones de trabajo y creación de empleo y, de otros, en la calidad de vida de los trabajadores. Se entiende, pues, la acción institucional no como un fin en sí misma, sino como un medio más para conseguir la liberación de la clase obrera.

Partiendo de la experiencia alcanzada se antojaba imprescindible un mayor grado de especialización en las tareas. No bastaba con la buena voluntad del militante, sino que a esto hay que unirle conocimientos amplios en las materias que competen a las diversas ramas en las que se participa. Para ello se hacía imprescindible tener o formar compañeros capacitados y suficientes medios materiales, así como asesoramiento técnico, que le posibilitaran el logro de los fines con una mínima garantía para la realización de una gestión eficiente.

Igualmente se consideraba necesario profundizar en la acción institucional, a través del salto cualitativo de participación-control a participación-gestión, para, de este modo, darle una nueva dimensión a la acción institucional de UGT Andalucía.

Para dar ese paso se precisaba la confluencia de unos mínimos necesarios, entre otros (FUDEPA. AHUGT-A D, 3º Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Resoluciones):

- La necesidad de abordar por UGT la gestión de una forma solidaria en aquellos organismos que más inciden en el bienestar de la clase trabajadora.
- El afianzamiento del sindicato como una entidad social que participa directamente en las gestiones que ahora viene realizando la Administración solamente, en aquellos centros de decisión que afectan al trabajador y su entorno: el empleo, la salud, las prestaciones sociales –ya sean contributivas o asistenciales-, e incluso en aquellas áreas que tienen competencias sobre la normativización y regulación de las relaciones laborales.
- El período de crisis económica en que se estaba inmerso hace que la política de concertación social, necesaria desde un sindicato de clase responsable como la UGT, tenga como aspiración una mayor actividad en la gestión institucional.
- Razones de estrategia sindical elemental aconsejaban el trabajo en este sentido, pues si hasta ahora sólo se había participado en el control de la gestión con unas competencias moderadas en las distintas instituciones, esto no había evitado que se corresponsabilizara el sindicato, en opinión de los trabajadores, de los errores y defectos de gestión sucedidos; evidentemente, si la participación acarreaba en determinados momentos un desgaste sindical, la solución era participar directamente en la gestión introduciendo una perspectiva sindical en dichos organismos.
- Y, por último, una razón de simple justicia en las competencias de los trabajadores y de sus representantes en el sindicato, que es la de gestionar aquello que no sólo le afectaba en determinados momentos de su vida laboral, sino que, además, se financiaba directamente, a su costa (cuota obrera a la S.S.), o bien indirectamente (cuota empresarial y Presupuestos Generales del Estado), al ser motivo de esta última aportación el hecho del trueque del esfuerzo (manual o mental) por una compensación económica del empresario o de la Administración del Estado.

En el **IV Congreso**, celebrado en mayo de 1990, encontramos un discurso más reivindicativo del papel desempeñado por la UGT Andalucía en los difíciles últi-

mos años de la década de los 80. Cuatro años de trabajo sindical que dejaron huella en la evolución, tanto social como política, experimentada en la sociedad andaluza. Evolución que también ha afectado a la clase trabajadora, y es aquí donde, tal como se señala en las Resoluciones de este Congreso (FUDEPA. AHUGT-A D, *IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones*), más ha destacado en esos años la UGT Andalucía, en la lucha por la mejora de las condiciones de trabajo y calidad de vida. La UGT Andalucía tuvo un importante papel en esos años, luchando por una constante revitalización de lo sindical, creando cultura sindical. Esto supuso algunos costes, necesarios e ineludibles, pero también una ganancia en credibilidad, no sólo entre los trabajadores sino también en el conjunto de la sociedad. De este modo se puede afirmar que la identidad de la UGT Andalucía como sindicato autónomo e independiente de los partidos políticos y de los poderes públicos y privados se hizo incuestionable.

Los cambios sociales y económicos de esos cruciales cuatro años se desarrollaron en etapas bien diferentes, una de grave crisis económica y otra de expansión y crecimiento económico. En las dos etapas, señala el mencionado documento, hubo un comportamiento similar por los diferentes gobiernos, cual es la aplicación de una política económica restrictiva y perjudicial para los trabajadores, y que socialmente generó un incremento de las desigualdades sociales, lo cual afectó muy negativamente a los sectores más desprotegidos de la comunidad andaluza, hecho que se agravó con el comportamiento del gobierno andaluz, impidiendo desarrollar en algunos momentos cruciales una política de diálogo en Andalucía. Los comportamientos del gobierno central y autonómico generaron importantes conflictos sociales y reivindicativos, cuyos máximos exponentes fueron el paro general del 14 de diciembre, la concentración sindical del 28 de febrero, el Primero de Mayo de 1989 y la conflictividad laboral del mismo año, sobre todo en la empresa pública.

Todo esto hizo que la UGT Andalucía, para dar respuesta a los problemas planteados, desarrollara un intenso trabajo organizativo que, junto a la firmeza en la defensa de las posiciones sindicales, compartidas y defendidas por el conjunto del movimiento sindical, contribuyeron decisivamente a la recuperación de un clima de diálogo del que se derivaron, posteriormente, determinados acuerdos positivos para el incremento del bienestar social de los trabajadores y de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

En el comienzo de una nueva década, la UGT Andalucía era consciente de que se abría un período en el que afrontar nuevos retos en una realidad económica y social dinámica y, por tanto, cambiante. La entrada en vigor del Tratado de Maastricht, a principios de 1993, iba a tener una incidencia directa sobre los trabajadores andaluces. Ante ese futuro inmediato, se consideraba que la acción sindical como tal, desde una perspectiva globalizadora, no podía constreñirse al ámbito de los centros de trabajo, ni podía limitarse a la negociación de las condiciones de trabajo de los asalariados, a las relaciones contractuales en suma.

Se hacía necesario, cada vez más, abarcar desde la acción sindical la defensa y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores: de la calidad de vida. En una época en la que desde posiciones neoliberales, se cuestionaba y se atacaba con medidas concretas el Estado de Bienestar Social, se hacía conveniente reafirmarse en las propias convicciones sindicales que parten del conocimiento de la realidad. Cuando se sacralizan los valores económicos y se exalta el ascenso social individual a costa de lo que sea, la Unión General de Trabajadores de Andalucía propugnaba reafirmarse *en que entendemos y desarrollamos nuestra actividad y acción sindical como un medio para alcanzar una sociedad más justa, libre y solidaria, y que al mismo tiempo, desde una posición de independencia y autonomía sindical, somos una organización al servicio exclusivo de los intereses de los trabajadores andaluces. En concordancia con ello, la UGT Andalucía considera fundamental la articulación de medidas que garanticen a todos los ciudadanos andaluces los recursos necesarios para una vida digna, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. En definitiva, queremos hacer realidad lo que establece nuestro Estatuto de Autonomía como objetivos básicos para todos los ciudadanos de nuestra tierra.* (FUDEPA. AHUGT-A D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones).

La defensa de los trabajadores y la lucha por una mayor igualdad y progreso social son señas de identidad que conforman la esencia misma de UGT Andalucía, lo que implica que la acción del Sindicato no puede limitarse a la consecución de buenos convenios en empresas y a una genérica actuación en pro de determinadas reformas sociales. Aún el Sindicato que alcanzase los mayores logros en la negociación colectiva, si fallase sobre el plano de las aspiraciones sociales, dejaría de ser el factor de progreso y de integración social en el que han confiado los trabajadores. Por lo tanto, de la acción social dependen en gran manera el presente y futuro de los trabajadores y del propio Sindicato. Así se proclamaba en las Resoluciones del IV Congreso.

En el **V Congreso**, celebrado en mayo de 1994, se señalaba que la situación andaluza, de escasa vertebración y de un gran diferencial económico con el resto del país, precisaba la potenciación y desarrollo del Estado de Bienestar que eliminara las desigualdades sociales, propiciando el diálogo, la concertación y el acuerdo. El Estado de Bienestar, proclamaba el documento de las Resoluciones del Congreso (FUDEPA. AHUGT-A D, V Congreso UGT Andalucía mayo 1994. Resoluciones), es el que ha resuelto mejor que cualquier otro sistema los problemas sociales, económicos y políticos. A nivel social, la protección basada en la solidaridad aporta ventajas como la seguridad ante los estados de necesidad, la atenuación del conflicto social, articula soluciones ante la pobreza y la marginación, etc. A nivel económico, el Estado de Bienestar ha supuesto el mayor periodo de crecimiento en la historia más reciente. Y a nivel político, fomentando la integración y la participación, ha sido un pilar básico en la construcción de los sistemas democráticos occidentales.

Esta proclamación se acompañaba de importantes medidas y acciones referidas a educación, salud, vivienda, cultura, como tendremos ocasión de poner de manifiesto en próximos apartados de este trabajo.

El **VI Congreso** de la UGT Andalucía, celebrado en marzo de 1998, proclamaba en su documento de Resoluciones, al Sindicato como defensor e impulsor de los valores y derechos fundamentales. En ese sentido, se proclama en el citado documento (FUDEPA. AHUGT-A D, *VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones*) la adhesión y defensa de la democracia por parte de UGT Andalucía, que entiende que es el empleo la fuente y soporte de todos los derechos sociales, económicos y políticos. Con esta finalidad se exhorta a los poderes públicos a que lleven a cabo políticas dirigidas a cumplir objetivos y deberes que les encomienda la Constitución, rechazando la pretensión neoliberal de sustraer al Estado sus competencias y su papel de intervención en la esfera económica.

*La solidaridad, se proclama, nos obliga a defender la existencia de un marco estatal de relaciones laborales- legislación laboral, caja única de la Seguridad Social y otras instituciones así como una fiscalidad que garantice a todos los ciudadanos españoles los principios consagrados en la Constitución. Hay que avanzar el principio de negociar la aplicación de las tecnologías y el reparto de la productividad derivada en ellas. Es preciso avanzar en la democracia económica. Ningún trabajador puede abdicar de sus derechos al transponer la entrada del centro de trabajo. La cultura sigue siendo un factor esencial para el sindicalismo. El Sindicato está comprometido con el mantenimiento de la paz en el mundo. La UGT considera absolutamente fundamental la preservación y renovación del Medio Ambiente (FUDEPA. AHUGT-A D, *VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones*).*

Con ese mismo propósito, se define al Sindicato como representante de los valores y derechos fundamentales. Así se participa, decididamente, en aspectos que afectan a las políticas de empleo, formación profesional, sanidad, seguridad social, salud laboral, servicios sociales, educación, vivienda, transporte, juventud, etc. Ello, reforzado por una estrategia de Concertación Social con las organizaciones empresariales y con los gobiernos en sus distintos ámbitos y niveles competenciales. Todo ello con una finalidad: plantear la necesidad de acrecentar su presencia en todos aquellos ámbitos institucionales donde se defiende el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores y de la población en general.

En este documento se sigue apostando por la acción institucional, que debe ser un cauce permanente de diálogo, conocimiento y colaboración entre el sindicato y las instituciones públicas o privadas. Se apuesta también por potenciar *la cantidad y calidad de nuestra presencia institucional, sobre todo en aquellas instituciones que inciden especialmente en el Empleo, en las Prestaciones Sociales y en la Calidad de Vida. La profundización en la democracia y la exigencia de vertebración de la socie-*

dad, exige nuestra información, asesoramiento y opinión en todos aquellos sectores esenciales en la vida y bienestar de los trabajadores y sus familias, a fin de preservar los intereses y avanzar en la protección de los sectores más desfavorecidos.

Sobre el bienestar social, en este Congreso las prioridades de UGT Andalucía se situaron en fomentar y apoyar cuantas medidas contribuyeran a reducir la pobreza y la exclusión social, a garantizar una renta mínima ante situaciones de necesidad y a sustituir toda medida discriminatoria de la normativa estatal en el efectivo acceso de los ciudadanos andaluces a todos los derechos incluidos en la protección social.

En este VI Congreso, también, se señala una ferviente defensa de lo público. En este sentido, la UGT de Andalucía, proclama el citado documento, *defenderá una política que apueste de forma continuada por la consolidación de un sector industrial fuerte y de servicios, moderno y competitivo. Cualidades que sólo se podrán dar precisamente si tenemos en cuenta el tamaño de dicho sector público para competir en términos de igualdad, teniendo en cuenta la globalización de la economía y la mundialización de los mercados. La UGT de Andalucía, animará al conjunto de la sociedad Andaluza, a su organizaciones ciudadanas y partidos políticos a defender y mejorar los servicios públicos, demandará de las administraciones públicas unos presupuestos acordes con estos planteamientos y defenderá que sean utilizados eficaz y eficientemente asegurando en todo caso, unos servicios de calidad a los ciudadanos.* (FUDEPA. AHUGT-A D, VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones).

El **VII Congreso**, celebrado en abril de 2002, propugnaba un modelo de sociedad basado en la solidaridad y la igualdad frente a los intentos de imponer modelos económicos y sociales que tienden a la desigualdad entre las personas. La acción sindical se ha de desarrollar en esta línea. Por ello, se hacía necesario reforzar las políticas tendentes a la igualdad; exigiendo políticas que sitúen a la igualdad como un pilar del Estado de Bienestar. (FUDEPA. AHUGT-A D, VII Congreso UGT Andalucía abril 2002. Resoluciones).

Dentro de las resoluciones del **VIII Congreso** de la UGT Andalucía, celebrado en junio de 2005, se puede encontrar una interesante reflexión sobre la relación existente entre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y la consecución del Estado del Bienestar en nuestra tierra. De este modo se señala que dentro del modelo territorial que establece la Constitución Española en su Título VIII, aquellas Comunidades Autónomas que en un primer momento accedieron a su Autonomía, se encontraban en ese momento inmersas en la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía, como es el caso de País Vasco, Cataluña y Andalucía. Esta cuestión se estaba planteando a escala estatal con una gran intensidad, debido en gran medida al clima de confrontación política entre los dos partidos políticos mayoritarios.

El posicionamiento de la UGT Andalucía en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía resultó claro desde el principio, ya que *consideramos que es una cuestión de máxima importancia para la sociedad andaluza, puesto que el nuevo Estatuto condicionará la realidad socioeconómica de las instituciones andaluzas, y determinará la acción de las fuerzas sociales y políticas en pro de nuevos objetivos. Para UGT Andalucía la reforma estatutaria es una oportunidad para adquirir nuevos compromisos con los derechos laborales y sociales, ampliar el marco competencial de nuestra autonomía, establecer un nuevo modelo de desarrollo industrial y de empresa teniendo presente la modernización y agilización del sector público andaluz, asegurar la cohesión territorial y social contando con financiación suficiente, destacar el papel de Andalucía en el mundo, y, desde nuestro punto de vista, asegurar la participación sindical en el nuevo marco autonómico.* (FUDEPA. AHUGT-A D, VIII Congreso UGT Andalucía junio 2005. Resoluciones).

La misión de UGT Andalucía, además, consistía en velar para que en la reforma del Estatuto imperara la paridad e igualdad de género, la libertad y solidaridad entre todos los andaluces y andaluzas, el respeto por el medio ambiente y el acceso de todos y todas a las nuevas tecnologías. Todos estos objetivos eran los que debían convertir al nuevo Estatuto en el referente que guiara una sociedad andaluza más democrática y progresista en los próximos años. En este trabajo tendremos oportunidad de profundizar en esta materia en un apartado ulterior.

El **IX Congreso**, celebrado en septiembre de 2009, alcanza a conseguir, en sus resoluciones, un alto nivel de defensa del Estado del Bienestar, tal como hemos tenido la oportunidad de exponer en el apartado anterior.

1.3 Acuerdos de Concertación Social y compromiso institucional

Desde el año 1993 Andalucía cuenta con una experiencia ininterrumpida de concertación social tripartita. Los acuerdos o pactos firmados y ejecutados en las últimas dos décadas han tenido efectos positivos para el desarrollo económico y social de Andalucía. Ya en el texto del V Acuerdo de Concertación Social en Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA V Texto) se ponía de manifiesto cómo estos acuerdos generan un clima social y económico favorable al desarrollo de las actividades productivas. Así podemos afirmar que han coadyuvado al proceso de crecimiento económico; de creación de empleo; de ampliación y consolidación de tejido empresarial, y han permitido mejorar las condiciones de competitividad de la economía andaluza. Realidad que también se hace evidente en el texto del VI ACSA (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA VI Texto).

También, la concertación social ha contribuido a que hoy Andalucía se identifique dentro y fuera de España con una imagen de mayor estabilidad y confianza

desde el punto de vista social y económico. Esto supone la existencia en Andalucía de un entorno favorable para la actividad productiva, en general, y especialmente para el desarrollo de sus recursos y la atracción de inversiones desde el exterior. Asimismo, ha supuesto una mejora de la dotación del capital social, que junto a la calidad del capital físico y humano, constituye uno de los factores que contribuyen a avanzar en el desarrollo económico y social.

Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía

El 21 de Abril de 1997, los sindicatos UGT y CC.OO. de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), y la Junta de Andalucía, firmaron el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, que tendrá vigencia hasta Diciembre de 1998, y cuyos contenidos van dirigidos a:

- Crear Empleo Estable y Neto**
 - Subvenciones para la contratación indefinida, especialmente a jóvenes, mujeres, mayores de 40 años, minusválidos o personas con riesgo de exclusión social
 - Oferta de Empleo Público
 - Fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, articuladas en la Negociación Colectiva
 - Apoyo al autoempleo
 - Programa "Empresa Joven"
 - Fomento y desarrollo de la Formación Profesional Ocupacional y la Formación Profesional Reglada
 - Creación de un Servicio Andaluz de Colocación, como servicio público de gestión de empleo de la Junta de Andalucía
- Fomentar la Actividad Empresarial**
 - Financiación preferente a PYMES, a través de convenios entre la Junta de Andalucía y entidades financieras
 - Línea de préstamos del Banco Europeo de Inversiones
 - Ayudas a proyectos empresariales de jóvenes
 - Potenciar la investigación y el desarrollo tecnológico
 - Apoyo a la apertura al exterior de las empresas
 - Internacionalización de la actividad empresarial
- Avanzar en las Políticas Sociales**
 - Mejora y ampliación de la oferta educativa, implantación de la LOGSE y consolidación del sistema universitario
 - Consolidar un sistema sanitario universal, público, solidario, equitativo y eficiente, aumentando la participación social
 - Potenciar la oferta de viviendas, a costes asequibles
 - Reforzar y potenciar los elementos de solidaridad entre los andaluces, desarrollando los sistemas de protección social y de igualdad entre hombres y mujeres
 - Mantenimiento de las prestaciones sociales
 - Planificación de infraestructuras
- Desarrollar los Sectores Productivos**
 - Planes y actuaciones en agricultura, pesca, industria, vivienda, transporte, energía, minería, turismo, comercio interior y desarrollo rural, como actividades de importancia estratégica para crear riqueza y generar empleo
- Potenciar la Negociación Colectiva y mejorar las Condiciones de Trabajo**
 - Creación de más y mejor empleo utilizando como instrumento la negociación colectiva y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales



Por tí, por todos, afíliate

Cartel del PEDEA, firmado el 21 de abril de 1997. Este acuerdo recoge importantes avances de los servicios sociales en Andalucía: sanidad, educación, solidaridad entre los andaluces o prestaciones sociales, entre otros

Por otra parte, la concertación social ha sido un pilar fundamental de la política económica aplicada por la Junta de Andalucía, de modo que la formulación de gran parte de dicha política ha sido el resultado de un ejercicio de corresponsabilidad también de sindicatos y empresarios.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en todos los acuerdos tripartitos de concertación alcanzados, ha sido pionera y ha servido de referencia a otras Comunidades Autónomas y regiones de la Unión Europea. Asimismo, su modelo de concertación social ha sido una experiencia exitosa, tal y como ha reconocido en varias ocasiones la propia Comisión Europea. Este modelo de concertación es, pues, un instrumento útil para afrontar un nuevo y complejo escenario económico.

Al comienzo del siglo XXI Andalucía está influenciada por un nuevo contexto internacional. Este queda definido, esencialmente, por: el creciente proceso de globalización y liberalización del mercado mundial; la profundización y ampliación de la integración europea; y el impacto cada vez mayor de las nuevas tecnologías de la comunicación e información. En este contexto es donde con fuerza de huracán ha golpeado la crisis económica en la que desde 2008 se halla la sociedad andaluza, española e internacional

Cada Acuerdo de Concertación Social ha supuesto, respecto a los anteriores acuerdos o pactos, una notable ampliación de las materias objeto de concertación, de modo que a los tradicionales objetivos vinculados a las relaciones laborales, al crecimiento económico o a los derechos sociales más afianzados, tales como la educación o salud, se han ido incorporando otros contenidos vinculados a vivienda, discapacidad y dependencia, sociedad del conocimiento, medio ambiente, prevención de riesgos laborales, etc.

En el último Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, el VII, firmado en noviembre de 2009, se hace una apuesta decidida por la cohesión social en nuestra tierra. Así se proclama (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA VII Texto) que en virtud de su reformado Estatuto de Autonomía, Andalucía incluye entre sus objetivos básicos *la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social*. En este sentido, la cohesión social, señala el mencionado Acuerdo, no debe ser entendida como una exigencia únicamente de los principios de equidad, sino que también es un requisito necesario para avanzar en los principios de una mayor eficiencia, hasta tal punto que puede afirmarse que contar con un mayor nivel de cohesión social es imprescindible para avanzar también en el desarrollo económico del tejido empresarial.

Además, la Comunidad Autónoma debe seguir avanzando en la línea que las directrices de la Unión Europea han marcado, gracias a las cuales, los derechos sociales, la inclusión y la protección social, se han convertido en valores de la Unión. La estrategia Europea de Inclusión Social y los planes nacionales que ha impulsado, entre ellos el español, establecen la necesidad de trabajar desde todas y cada una de las políticas sociales, especialmente las de servicios sociales, educación, empleo, sanidad y vivienda; así como la necesidad de dirigir las a las poblaciones más vulnerables. En suma, la cohesión social está íntimamente relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad y la igualdad y debe ser, por lo tanto, una prioridad política y un elemento clave de ciudadanía.

En consecuencia, las partes firmantes de este VII Acuerdo de Concertación Social en Andalucía han acordado impulsar las actuaciones destinadas a fortalecer

la cohesión y la igualdad y el sistema de protección social alcanzado en Andalucía en los últimos años. Para ello, dentro de esta línea de actuación, se han articulado dos tipos de medidas: por un lado, las dirigidas a la atención a las familias andaluzas y a dar respuesta a las personas en situación de dependencia y, por otro, las destinadas a la integración de las personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de nuevos instrumentos como el establecimiento y desarrollo del derecho a una renta básica de inserción social. Finalmente, para reforzar los derechos ciudadanos de libertad e igualdad, también se incluyen medidas relativas a la educación y aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como al seguimiento y análisis de la evolución y formación de los precios en Andalucía.

Mucho se podría avanzar sobre la importancia del contenido de los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía y sus trascendentales repercusiones en la consecución del Estado del Bienestar en nuestra tierra. Y así lo pondremos de manifiesto en los siguientes apartados, cuando analicemos materias tales como educación, salud, medio ambiente, vivienda, cultura, discapacidad, dependencia o servicios sociales.

Por otra parte, podemos señalar también que el compromiso institucional de la UGT Andalucía por la efectividad del Estado Social en Andalucía podemos encontrarlo además, en las comparecencias institucionales en el Parlamento, tanto en la tramitación anual de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma como de otras normas de contenido social (FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306 *comparecencia-pptos*) y (FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306 *librocomparecencias*).

Igualmente, este compromiso se encuentra en la campaña, a comienzos del 2005, por el Sí a la malograda Constitución Europea. En dicha campaña encontramos carteles y presentaciones con el siguiente texto, que es prueba fehaciente del inequívoco compromiso de UGT Andalucía por la mejora del Estado social no sólo en Andalucía y España, sino a nivel europeo (FUDEPA. AHUGT-A D, *Constitución Europea UGTA campaña x el SI*), (FUDEPA. AHUGT-A D, *Constitución Europea. Actos*) y (FUDEPA. AHUGT-A D, *Constitución Europea. Jornadas jóvenes*):

EL SÍ DE LOS TRABAJADORES ¿CÓMO NOS AFECTA EL TCE?

Una Europa para los ciudadanos Más solidaridad

- *Promueve la cohesión económica, social y territorial, y la solidaridad entre estados.*
- *Derechos sociales. Listado reconocido.*

- ◉ *Acción exterior. Contribuirá a la paz, seguridad, desarrollo sostenible del planeta, solidaridad y respeto entre los pueblos y eliminación de la pobreza.*
- ◉ *Ayuda humanitaria. Auxilio a las víctimas en conflictos y catástrofes naturales.*
- ◉ *Cooperación al desarrollo. Desarrollo sostenible del planeta.*

Más eficacia

- ◉ *Sistema de voto en el Consejo.*
- ◉ *Presidencia en equipos durante 18 meses a partir de 2014, y Comisión reducida. Para mantener continuidad en la agenda, y facilitar dinamismo y eficacia en la toma de decisiones.*
- ◉ *Presidente permanente del Consejo Europeo por dos años y medio, que actuará de coordinador y mediador entre los estados miembros acercando posturas y forjando consensos en el seno del Consejo.*

Una Europa para las personas trabajadoras

- ◉ *Nueva fase en la que Europa consolida como unidad política lo alcanzado y lo adapta a la nueva realidad.*
- ◉ *Se trata de un paso más en la construcción de la Europa social. Equiparar el peso social al que ya posee el de mercado.*
- ◉ *La política de empleo seguirá siendo nacional, pero coordinada y seguida a nivel europeo. Especial atención a la formación.*
- ◉ *Importancia de los interlocutores sociales y el diálogo social.*
- ◉ *La Igualdad destaca de manera llamativa entre los valores, junto con la justicia, la solidaridad y la no discriminación.*

2. EDUCACIÓN

“El objetivo de la educación es la virtud y el deseo de convertirse en un buen ciudadano.”

Platón

2.1 Introducción

Los antiguos griegos llamaban “paideia” el modelo educativo dirigido a los jóvenes, en vigor en Atenas en la época clásica (siglo VI y IV a.C.). Dicho modelo se articulaba en dos vertientes distintas: la “paideia” física, que pretendía enseñar la cura y el fortalecimiento del cuerpo, y la “paideia” psíquica, que buscaba favorecer la integración de los jóvenes individuos en el contexto social de la “polis”, educándoles en aquellos valores y principios fundamentales (cuyo conjunto se definía “ethos”) en los que se reconocía la comunidad política.

La importancia de la educación como servicio destinado, en primer lugar, a los más jóvenes, ya desde entonces resultaba clara.

En 1948, la Asamblea General de Naciones Unidas, adoptando la Declaración Universal de Derechos del Humanos, establecía solemnemente en su art. 26.1 que *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”* Añadía luego, en su segundo apartando que *“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”*

Años más tarde, en 1960, la UNESCO aprobaría el primer protocolo adicional a la citada Declaración, incluyendo la “Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza”, para resaltar una vez más la importancia de la educación como instrumento fundamental para garantizar una existencia libre y digna de todo el conjunto humano.

2.2 Un excursus en el tiempo: el derecho a la educación como presupuesto para la participación democrática

Los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX provocaron unos cambios enormes desde el punto de vista político. En esta épo-

ca se asiste a la desaparición del Estado Absoluto y la instauración de los primeros regímenes liberales y constitucionales, que ven, a su vez, la afirmación de principios novedosos y modernos: el reconocimiento de la soberanía popular, la primacía de la ley como resultado de la voluntad general, la separación de poderes, el respeto de los derechos humanos y de las primeras declaraciones llamadas a enumerarlos.

En esta transición entre el absolutismo monárquico y el Estado Liberal se consuma una de las transformaciones más importantes desde el punto de vista sociopolítico: el individuo deja de ser “súbdito” para pasar a ser “ciudadano”, con todo lo que este cambio, o evolución, conlleva.

¿Quién era el súbdito? Con dicha expresión se identificaba a la persona física sometida a la soberanía estatal. En efecto, la condición del súbdito se caracterizaba por la existencia de una serie de situaciones jurídicas de carácter pasivo que le afectaban y que podían consistir en el cumplimiento de obligaciones o deberes, en el abuso, en la sumisión total, en el vasallaje, etc. En otras palabras, el súbdito representaba un sujeto totalmente pasivo, dominado por un proceso político en el que no estaba llamado a participar; un proceso definido por las élites aristocráticas, carentes de toda legitimación democrática.

El ciudadano es, sin embargo, parte determinante del momento político del Estado, goza del derecho y de la prerrogativa de participar, en igualdad de condiciones, en la determinación de las iniciativas colectivas; contribuye, en definitiva, a la formación de la voluntad general, legitimando democráticamente al poder constituido.

Por ello, al instaurarse los primeros regímenes liberales, el ciudadano cobra protagonismo a través de la participación democrática. Sin embargo, en dicha época, la soberanía popular no es absoluta y si bien los cupos participativos resultan ser más amplios respecto al pasado, una amplísima parte de la población vive al margen de estas transformaciones, sufriendo los límites del sufragio censitario (sólo participan los que más tienen) o “de capacidades” (sólo aquellos que pueden ostentar un título de estudio).

En este sentido, la afirmación de los regímenes liberales coincide con la afirmación de la burguesía y con su toma de protagonismo en el escenario político.

Sin embargo, será sólo durante el siglo XX cuando se asistirá, finalmente, a una ampliación del derecho al voto, por lo tanto, a la afirmación del sufragio universal y a la instauración de los primeros regímenes verdaderamente democráticos.

Con este rápido *excursus* histórico hemos visto cómo la evolución social y jurídica del individuo, en calidad de miembro de una comunidad política, gira en torno a un factor determinante: la participación.

Los regímenes absolutistas dejan de ser tales cuando al pueblo se le reconoce el derecho de participar y, por lo tanto, de contribuir a la determinación de la voluntad política común.

La participación, en este sentido, resulta el principio fundamental para construir el modelo democrático.

Sin embargo, el siglo pasado y los dramas relacionados con los conflictos mundiales que tuvieron lugar en esa época, nos han demostrado que el mero hecho de permitir la participación ciudadana no siempre implica el necesario afianzamiento de modelos democráticos.

En otras palabras, la participación y la implicación del individuo en el proceso político es un factor fundamental para que la democracia pueda florecer en las comunidades en las que el individuo actúa y vive, pero no es un factor único y suficiente en sí mismo.

Así, si el pueblo, aun participando masivamente en el gobierno de la cosa pública, no conoce suficientemente la realidad que lo rodea y, por lo tanto, no es capaz de determinar lo que es necesario o justo para su comunidad; o si, en efecto, “no quiere lo que, supuestamente, afirma querer”, la democraticidad del sistema en el que el pueblo actúa acaba siendo una característica efímera, puramente formal, falta de todo contenido.

Por ello, si bien es cierto e irrefutable que un modelo democrático se nutre de participación, es cierto que no toda participación será suficiente como para sustentar dicho modelo. En este sentido, deberán cumplirse dos requisitos fundamentales: uno de tipo cuantitativo y otro de tipo cualitativo.

En primer lugar, la actitud participativa de los individuos no es un comportamiento necesariamente instintivo. En otras palabras, la participación mayoritaria de los miembros de una comunidad constituye un objetivo que es necesario perseguir y lograr. En este sentido, un sistema político puede definirse como efectivamente democrático cuando nadie vive, en su interior, en condiciones de exclusión o marginación. Por ello, como es sabido, los Estados modernos actúan promoviendo políticas de igualdad que pretenden promover la integración social.

En segundo lugar, la participación necesita ser efectiva y eficaz para poder contribuir a la afirmación de un modelo democrático. Para lograr dicha efectividad y eficacia es necesario que todo individuo, llamado a contribuir con su voluntad a la determinación de la voluntad general, sea un sujeto informado, es decir, que conozca la realidad que lo rodea, y sobre todo que sea un sujeto crítico, capaz de examinar y enjuiciar la información que se le proporciona y de discernir, en términos

de valores y principios, lo que es más oportuno y justo para él y para la comunidad en la que vive.

Así, si por un lado es cierto que no puede existir democracia sin el aporte de la participación colectiva, por otro no puede darse participación sin información veraz, sin el ejercicio de una capacidad crítica y sin el respeto de unos valores compartidos.

En todo ello juega un papel fundamental la educación de todos los ciudadanos, es decir en la adquisición, sobre todo, de unos principios que constituyen el patrimonio colectivo más importante de una comunidad política y, más en particular, en el afianzamiento de unas capacidades y competencias de carácter intelectual que proporcionan al individuo los instrumentos fundamentales para poder participar y dar su aportación, con cognición de causa, en la administración de la cosa pública.

En este sentido, la educación y el derecho a conseguirla representan la herramienta necesaria a través de la cual se realiza y se completa la transformación del súbdito en ciudadano, que, en cuanto tal, deja de ser mero sujeto pasivo del proceso político, abandonando la condición de mero instrumento heterodirigido o manipulado por voluntades externas.

2.3 La educación en el ordenamiento jurídico español

A la luz de estas consideraciones resultará más fácil comprender por qué, desde siempre, la educación y las modalidades de prestación de este servicio han sido objeto de un debate vivo y polémico.

Asimismo, se comprenderá por qué, para poder consolidar y asegurar su proyección en el tiempo, incluso cualquier régimen antiliberal ha estimado imprescindible actuar con firmeza en este ámbito sustituyendo, en el proceso educativo, sus propios valores a los principios democráticos.

La historia del constitucionalismo español da una muestra de cómo el derecho a la educación, y el correspondiente derecho de enseñanza, han evolucionado a partir de la primera Constitución liberal: la Constitución de Cádiz de 1812.

Así, en aquel texto, el art. 366 establecía que “En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.”

Sin embargo, las demás Constituciones del siglo XIX no recogerán expresamente el derecho a la educación, sino que harán referencia al derecho a la libertad

de enseñanza para afirmar, por ejemplo, que “Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o educación sin previa licencia” (art. 24 de la Constitución de 1869) o “con arreglo a las Leyes” (art. 12 de la Constitución de 1876).

Será con la Constitución de la II República, en 1931, cuando finalmente se reconocerá el derecho a la educación como un servicio prestado gratuitamente, como sanciona el art. 48: “La enseñanza será gratuita y obligatoria”.

No obstante estas previsiones constitucionales, la historia atormentada de España en el siglo XX impidió que la obligatoriedad de la educación básica se afirmara con toda su efectividad. Así, si bien dicha obligatoriedad se garantizara ya a partir de 1857 y se extendiera en 1964, desde los seis hasta los catorce años, hubo que esperar hasta la mitad de los años 80 para lograr que dicha prescripción fuera efectiva y generalizada.

Sin embargo, ya la Ley Orgánica de Educación de 1970 había intentado promover unas condiciones idóneas para la superación del gran retraso histórico en el que se hallaba el sistema educativo español durante los años de la dictadura franquista.

La Constitución de 1978, que en la historia de España marca el momento culminante en el que este país se ve devuelto al acervo de las modernas democracias europeas, establece en su art. 27 que “Todos tienen derecho a la educación” añadiendo en el segundo párrafo que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”

Con estas normas, no sólo se consagra el derecho a la educación en nuestro ordenamiento jurídico actual, sino que se viene a reforzar la naturaleza verdaderamente democrática de dicho ordenamiento, así proclamado por el Preámbulo de la Constitución (“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”) o por el mismo art. 1.1 que, sin rémoras, define a España como “Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

El hecho de que el derecho a la educación, por una parte, y el derecho a la libertad de enseñanza, por otra, han constituido objeto de un importante debate político y constitucional lo demuestran los trabajos en el seno de la asamblea constituyente encargada de redactar el texto que finalmente se aprobaría en 1978.

Así, en aquella sede, en relación con esta materia, se enfrentaron dos tesis contrapuestas, una de carácter liberal y otra de tenor progresista que acabó por engendrar la fórmula neutra que hoy podemos contemplar en el art. 27.

Sin embargo, el enfrentamiento entre posiciones opuestas presto se trasladó al ámbito legislativo y por lo tanto a las Cortes Generales cuando fue necesario plasmar en norma ordinaria la materia educativa. Así vemos por qué las primeras normas reguladoras de dicha materia, como la LOECE (Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, de Estatuto de Centro Docentes) o la LODE (Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación) fueron ampliamente debatidas en el Parlamento y finalmente recurridas ante el Tribunal Constitucional que, respectivamente, con las Sentencias 5/1981 de 13 de febrero y con la 77/1985, de 27 de junio, tuvo manera de fijar, de manera definida, los límites interpretativos del Legislador ordinario.

Cabe destacar la importancia que ha revestido la LODE, pues en ella se consagran algunos principios fundamentales: el derecho a la educación como servicio público esencial de la comunidad; la accesibilidad de la educación escolar para todos, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad. Asimismo, el reconocimiento de la educación privada, puesto que el servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos pero también por la iniciativa social.

A la Ley Orgánica de Educación siguió después la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo) y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Por lo que concierne a la primera, dicho instrumento legislativo introdujo un periodo de obligatoriedad escolar de diez años y aseguró la promoción y la mejora de la formación profesional. Los resultados de dicha iniciativa fueron positivos, pues a finales de los años 90 la casi totalidad de los jóvenes españoles acudían a centros educativos a partir de la edad de seis años y hasta los dieciséis.

Pronto, la necesidad de mejorar la calidad educativa recibida por los jóvenes y el resultado de algunas encuestas y evaluaciones relativas a los niveles de rendimiento escolar determinó, en los poderes políticos, la necesidad de aprobar ulteriores instrumentos legislativos. En este sentido, se aprobaron la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre) y, años después, la ya citada LOCE (Ley Orgánica 10/2002) cuyo propósito era el de desarrollar y modificar algunas de las disposiciones en vigor con el fin de orientarlas a la mejora de la calidad educativa.

La materia educativa no ha dejado, en ningún momento, de ser objeto de debate y discusión política, prueba ello de su trascendencia e importancia. Así, en la

actualidad, la materia educativa a nivel estatal es objeto de regulación por parte de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo análisis constituye objeto de nuestro siguiente párrafo.

2.4 La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Desde los comienzos del siglo actual, la sociedad española ha ido madurando el convencimiento de que es necesaria una reforma, en sentido cualitativo, de la educación para lograr el objetivo de extender este beneficio a todos los jóvenes, sin ninguna exclusión.

Por lo tanto, el rumbo de dicha renovación parece ser doble: por un lado, en un sentido de la mejora de los resultados y de la calidad de la enseñanza, por otro en el sentido de una ampliación del servicio educativo llevada a cabo en el respeto del principio de igualdad y de no discriminación.

En el intento de lograr dichos importantes objetivos, el Parlamento español ha aprobado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, que marca un momento fundamental en el desarrollo legislativo orientado a la mejora del sistema educativo español.

Como la Exposición de Motivos de la citada Ley pone en evidencia, “ningún país puede desperdiciar la reserva de talento que poseen todos y cada uno de sus ciudadanos, sobre todo en una sociedad que se caracteriza por el valor creciente que adquieren la información y el conocimiento para el desarrollo económico y social”.

Por ello, la educación que reciben los jóvenes desarrolla una función importantísima, pues de ella dependen tanto el bienestar individual como el colectivo.

En este sentido, la Ley destaca cómo la educación representa el instrumento más adecuado para construir la personalidad del individuo, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, desde el punto de vista cognoscitivo, afectivo y axiológico.

Asimismo, el legislador ha querido subrayar cómo la educación representa el medio privilegiado para asegurar la transmisión y la renovación de la cultura; para extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, para fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales; para promover la solidaridad, evitar la discriminación y lograr una más amplia cohesión social.

Por todos estos motivos, como comentábamos al comienzo de este párrafo, la Ley entiende que una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de

un país y de sus ciudadanos, pues en ella todas las democracias modernas confían sus esperanzas de progreso y de desarrollo.

Desde el punto de vista dogmático, la L.O. 2/2006 se inspira en tres principios fundamentales.

El primero pretende asegurar la prestación de un servicio de calidad a todos los ciudadanos, de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo. Así, si es cierto que, en la actualidad, todos los jóvenes están escolarizados hasta los dieciséis años de edad, con la L.O. 2/2006 el legislador se plantea, en primer lugar, alcanzar dos propósitos distintos: mejorar los resultados generales alcanzados por los alumnos durante su escolarización obligatoria y, al mismo tiempo, reducir el nivel de abandono escolar. Desde esta perspectiva, la Ley pretende implantar un sistema a través del cual se puedan desarrollar plenamente las capacidades individuales, intelectuales, emocionales y culturales de cada ciudadano, adaptando las técnicas educativas a las necesidades del ciudadano.

Por otra parte, la norma pretende alcanzar la igualdad efectiva de oportunidades, garantizando tanto a los centros docentes como a los usuarios del servicio educativo los recursos económicos, infraestructurales y, sobre todo, humanos que éstos precisen.

El segundo principio que inspira al desarrollo normativo de la L.O. 2/2006, sin embargo, pretende identificar cuáles son los sujetos llamados a jugar un papel fundamental en la persecución de los objetivos planteados. Así, el Legislador orgánico, aun reconociendo cómo a menudo se ha venido insistiendo en el compromiso que los estudiantes han de demostrar, “la combinación de calidad y equidad exige indudablemente la realización de un esfuerzo compartido” puesto que “la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas, y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo.”

La norma define dicho postulado como “el principio del esfuerzo”, principio este al que deben verse llamados todos los miembros de la comunidad educativa. En primer lugar las familias, que constituyen el primer factor del mecanismo educativo y que, por esta razón, deberán contribuir a la creación de un contexto idóneo para el trabajo cotidiano de sus hijos y, a la vez, colaborar con los centros docentes. Estos últimos, por su parte deberán lograr un importantísimo objetivo: construir entornos de aprendizaje, ricos, motivadores y exigentes.

Evidentemente, todo ello sería imposible sin el compromiso previo de las Administraciones Públicas y, más en concreto, las educativas. A dichas autoridades la

Ley se dirige, realizando un llamamiento para que éstas faciliten todos los recursos necesarios para que la comunidad escolar pueda realizar provechosamente sus funciones en una perspectiva de compromiso y esfuerzo.

Cabe destacar cómo, en la aplicación de este segundo principio, la norma no distingue entre centros públicos y centros privados de enseñanza. Efectivamente, en el respeto del dictado constitucional, la norma reconoce igual dignidad a ambas tipologías de centros, garantizando de esta forma tanto el derecho a la educación como el derecho a la libertad de enseñanza, distribuyendo de manera equitativa el alumnado –y los correspondientes recursos- entre los distintos centros docentes.

En este sentido, el reconocimiento de la libertad de enseñanza conlleva, para los mismos centros privados concertados, la asunción del mismo compromiso social con la educación y con la realización de una escolarización sin exclusiones. Todo ello implica, por otra parte, que dichos centros concertados deberán recibir los recursos materiales y humanos para la realización de sus tareas.

Finalmente, el tercer principio que inspira a la L.O. 2/2006 se centra en el proceso de construcción europea y en los mecanismos de convergencia de los sistemas de educación y formación a nivel transnacional.

En este sentido, el preámbulo de la Ley recuerda como la UE y la UNESCO se han propuesto distintos objetivos entre los que destacan: “mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación [...]; mejorar la capacitación de los docentes; garantizar el acceso de todos a las tecnologías de la información y la comunicación; aumentar la matriculación en los estudios científicos, técnicos y artísticos, y aprovechar al máximo los recursos disponibles, aumentando la inversión en recursos humanos”.

La norma pretende, por lo tanto, modernizar el sistema educativo español para conseguir el logro de estos objetivos que constituyen un proyecto compartido por todos los socios de la Unión Europea. Para ello, el legislador define unas directrices a seguir que podemos resumir de esta manera:

- concebir la formación como un proceso permanente, que se desarrolla durante toda la vida;
- fomentar el aprendizaje, proporcionando a los jóvenes una educación completa y permitiendo a las personas adultas combinar el estudio y la formación con el desarrollo de una actividad laboral o con otras actividades;
- permitir el tránsito de la formación al trabajo y viceversa, o de éstas a otras actividades, incrementando la flexibilidad del sistema educativo.

Estas directrices pretenden, por lo tanto, alejar el nuevo sistema educativo de algunas posturas obsoletas y, a la vez, todavía radicadas en nuestras sociedades. Hacemos particular referencia al hecho por el cual el aprendizaje se desarrollaría y concentraría en una fase definida de la vida del individuo, en las etapas que van de la niñez a la adolescencia. Sin embargo, la misma Ley subraya cómo la capacidad de aprender representa una competencia que se mantiene a lo largo de los años, mientras los factores que pueden variar con la edad son bien otros: las técnicas de aprendizaje o la motivación del individuo. A la luz de estas consideraciones, la norma objeto de análisis pretende flexibilizar el sistema educativo español estableciendo algunas condiciones que deberían permitir a los jóvenes que abandonaron sus estudios de manera temprana, retomarlos y finalizarlos, así como a las personas adultas que puedan seguir su trayectoria educativa, conforme a sus propias aspiraciones.

Estos, por lo tanto, representan los postulados y los objetivos –desde luego ambiciosos- que la L.O. 2/2006 consagra en el Primer Capítulo de su Título Preliminar.

Dicho Título Preliminar se compone de otros tres capítulos, dedicados, el segundo a “la organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida”; el tercero al “currículo”; y el cuarto a la “cooperación entre administraciones educativas”.

Vemos entonces cómo en el apartado dedicado a la estructura de las enseñanzas la Ley reconoce la importancia de la educación infantil, consolidando, a la vez, el resto de las enseñanzas (secundaria, universitaria, artísticas, etc.). Destaca en este capítulo el principio por el que la educación básica, según lo establecido por la Constitución, tiene una duración de diez cursos además de un carácter obligatorio y gratuito para todos los jóvenes de ambos sexos.

En el Capítulo dedicado al “currículo” –entendiendo con esta expresión “el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas”, como el mismo art. 6 de la L.O. 2/2006 aclara- pretende asegurar una formación común y garantizar la homologación de los títulos.

El Cuarto Capítulo del Título Preliminar, por último, plantea la materia relativa a la colaboración territorial y entre Administraciones a fin de lograr objetivos distintos: en primer lugar una mayor eficacia en el empleo de recursos; en segundo lugar, favorecer el conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de las distintas realidades autonómicas, promoviendo el valor de la solidaridad interterritorial y del equilibrio territorial en la compensación de las desigualdades.

Pasando a un rápido análisis del contenido de los ocho títulos que componen la Ley Orgánica, cabe destacar cómo en el primero se dedica a la materia relati-

va a “las enseñanzas y su ordenación”. En este sentido, la norma distingue entre la educación infantil, la educación primaria, la educación secundaria de carácter obligatorio, el bachillerato, la formación profesional, las enseñanzas artísticas (en música y danza, en artes plásticas y diseño, y las enseñanzas artísticas superiores), las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas deportivas y, finalmente, la educación de personas adultas.

Más detalladamente, la educación infantil queda organizada en dos ciclos distintos: el primero hasta los tres años de edad, el segundo hasta los seis. En ambos ciclos, según establece el art. 14.3 “se atenderá al desarrollo afectivo, al movimiento y los hábitos de control corporal, a las manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social, así como al descubrimiento de las características físicas y sociales del medio en el que viven. Además se facilitará que niñas y niños elaboren una imagen de sí mismos positiva y equilibrada y adquieran autonomía personal.”

Sin embargo, por lo que atañe a la educación primaria, el Capítulo III del Título I pretende promover la atención a la diversidad del alumnado y, por otra parte, prevenir las dificultades de aprendizaje. Tendrá por objeto, entre otras, las siguientes materias detalladas por el art. 18 de la Ley: el conocimiento del medio natural, social y cultural; la educación artística, la educación física, la lengua castellana y literatura y, si la hubiera, lengua cooficial y literatura, lengua extranjera, matemáticas. Se introduce, además, una evaluación de las competencias básicas que el alumnado debe haber alcanzado al finalizar dicho ciclo.

Sin embargo, por lo que concierne a la organización del ciclo de educación secundaria obligatoria, el art. 22 pone en evidencia como dicha etapa educativa comprende “cuatro cursos que se seguirán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años de edad”. Objetivos de dicho ciclo formativo son la adquisición de los elementos básicos de la cultura, en particular en relación con los aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; así como el desarrollo y la consolidación de los hábitos de estudio y de trabajo. Por último, en esta etapa formativa los centros educativos deberán preparar a los jóvenes para la incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral, y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

Para lo que atañe al bachillerato, el Capítulo IV prevé dos cursos que se articulan en modalidades distintas. En primer lugar, cabe destacar cómo esta etapa formativa se plantea –como declara el art. 32- “proporcionar a los alumnos la formación, madurez intelectual y humana, conocimientos y habilidades que les permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia”; por otra parte, el bachillerato deberá capacitar “a los alumnos para acceder a la educación superior”.

Para la obtención del título de Bachiller, será necesario conseguir una evaluación positiva en todas las materias objeto de estudio. A partir de este momento, los alumnos podrán optar por la incorporación a la vida laboral, por la matriculación en la formación profesional de grado superior o por acceder a los estudios superiores. En particular, para lo que concierne al acceso a los estudios universitarios, los alumnos en posesión del título de Bachiller deberán superar positivamente una única prueba homologada (“Selectividad”).

El ciclo formativo apenas descrito, destaca entre otras cosas por la impartición de la conocida asignatura “educación para la ciudadanía”. La materia de estudio, objeto de gran debate político y social, pretende ofrecer a todos los estudiantes una ocasión de análisis de las características fundamentales y del funcionamiento de nuestro régimen democrático, así como de los principios y derechos establecidos por la Constitución de 1978, contribuyendo a la formación de los nuevos ciudadanos en el respeto de valores cívicos.

Para lo que atañe a la formación profesional, objeto de reglamentación por el Capítulo V, cabe destacar cómo la Ley distingue entre un conjunto de ciclos formativos de grado medio y otros de grado superior. La finalidad de la disciplina que introduce dicho capítulo es amplia: se trata de lograr que alumnas y alumnos adquieran las competencias necesarias para desempeñar las diversas profesiones. Asimismo, la norma procura promover el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica.

Por otra parte, el Legislador se plantea la posibilidad de incrementar la flexibilidad del sistema educativo a fin de favorecer la formación permanente y permitir una más proficua conexión entre el mundo laboral y la educación general.

En lo concerniente a las enseñanzas artísticas (Capítulo VI), cabe subrayar cómo la normativa relativa a esta materia no había sido revisada desde 1990. Como en los casos anteriores, también para estas disciplinas la Ley se propone lograr un alto nivel cualitativo. Objeto de disciplina son tanto las enseñanzas de música y danza de grado medio, como las artes plásticas y de diseño de grado medio y de grado superior. Por otra parte, se introducen las, así llamadas, “enseñanzas artísticas superiores” que engloban los estudios superiores de música y danza, las enseñanzas de arte dramático, las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y los estudios superiores de artes plásticas y diseño.

Finalmente la norma dedica dos Capítulos (VII y VIII) a las enseñanzas de idiomas, organizadas por las escuelas oficiales de idiomas, que deberán adecuarse a los niveles cualitativos recomendados por el Consejo de Europa; y las enseñanzas deportivas, cuya finalidad es, como proclama el art. 63, la de “preparar a los alumnos para la actividad profesional en relación con una modalidad o especialidad deporti-

va, así como facilitar su adaptación a la evolución del mundo laboral y deportivo y a la ciudadanía activa”.

Para concluir la exposición del articulado normativo de la Ley Orgánica 2/2006, queremos hacer una breve referencia a los Títulos II-VIII.

Así, en el Título II, los principios de igualdad y, por lo tanto, de inclusión proclamados en el Preámbulo de la misma Ley se plasman en realidad, estableciendo el art. 71.2 que “Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.”

En el Título III, sin embargo, el protagonista vuelve a ser el profesorado que, según dispone la Ley, deberá ser objeto de atenciones prioritarias por parte de los poderes públicos. Además, dicho título subraya la importancia de la formación inicial y permanente del cuerpo docente, en todos aquellos aspectos que pueden concernir a la formación pedagógica y didáctica. Por último, pasa a ser objeto de disciplina el entorno en el que el profesorado realiza su labor, en este sentido la normativa enfatiza la necesidad de reconocer, apoyar y valorar socialmente la función docente.

Para lo que concierne al Título IV, que trata de los centros docentes, la Ley Orgánica dedica particular atención a los centros privados que ofrecen enseñanzas gratuitas y cuyos requisitos y condiciones aparecen claramente definidos.

En el Título V es objeto de disciplina la materia relativa a la “participación, autonomía y gobierno de los centros”. Así, el art. 118.1 vuelve a reconocer cómo “La participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución”. Por ello, según establece la misma norma, “las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos”.

El Título VI, sin embargo, aborda la materia de la evaluación del sistema educativo, siendo éste un instrumento fundamental para la mejora y la transparencia del sistema mismo; asimismo, el Título VII se ocupa de la inspección educativa y de la autoevaluación de los centros escolares y el Título VIII, finalmente, se detiene en la materia relativa a la dotación económica y al incremento del gasto público en la educación.

La Ley Orgánica 2/2006 representa, sin duda, un paso adelante en el camino que España ha emprendido para garantizar a la ciudadanía un servicio público y educativo capaz de cumplir con los estándares europeos. Sin embargo, mucho queda por hacer en distintos ámbitos, así, sólo por citar algún aspecto, si bien es cierto que el Título IV pretende reconocer al servicio docente la importancia de la función pedagógica y formativa que desarrolla, cada vez más, desafortunadamente, la dignidad de dicha función parece puesta en entredicho por la actitud de algunos alumnos y, lo que es peor, de sus familias, que no contribuyen ni colaboran en el proceso de formación en los que se ven implicados los centros docentes.

Estos aspectos, junto con otros igualmente relevantes y que pueden concernir a los ámbitos económicos y presupuestarios, representan materias en la que el Legislador nacional debe seguir trabajando.

Sin embargo, es interesante ver cómo el fenómeno educativo no representa una competencia encomendada de manera exclusiva al Estado central. Si bien es cierto que el art. 149.1.30ª establece que “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.”, es también cierto que el art. 148 reconoce a las Comunidades Autónomas que podrán asumir competencias en la siguientes materias: (art. 148.1.17ª) “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.”

Por todo ello, a continuación nos ocuparemos de cómo nuestra Comunidad Autónoma trata la materia educativa, analizando algunas de las normas del Estatuto de Autonomía de 2007 que tratan dicha materia y, a continuación, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

2.5 El derecho a la educación en Andalucía: análisis del Estatuto de Autonomía de Andalucía (L.O. 2/2007, de 19 de marzo) y de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía

Las consideraciones que hemos venido haciendo hasta ahora acerca de la importancia de la educación en el contexto social cobran, entonces, particular significado también para lo que concierne al ámbito autonómico.

Desplazando, así, nuestra atención al caso de Andalucía, podemos realizar algunas consideraciones interesantes.

Sin duda, nuestra Comunidad Autónoma ha conocido, desde 1981, año en el que se aprueba el primer Estatuto de Autonomía, un importante desarrollo que ha abarcado muchos ámbitos de la vida social, económica y cultural. En particular, por lo que atañe al sistema educativo andaluz, algunas de las transformaciones más importantes han sido la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años; la escolarización de niños y niñas de tres a cinco años; el incremento de la población escolar en las etapas postobligatorias de bachillerato y ciclos formativos de formación profesional.



Firma del Acuerdo por la Educación en Andalucía. Marzo de 2006

Todo esto ha conllevado un necesario incremento del cuerpo docente y, a la vez, una modificación sustancial de los centros educativos en sus aspectos organizativos e infraestructurales.

En este sentido, Andalucía ha apostado por una mejora del nivel cualitativo de su sistema educativo, modernizando su realidad, incorporando las nuevas tecnolo-

gías, promoviendo el aprendizaje de otros idiomas e intentando, en la medida de lo posible, compatibilizar la vida familiar con la escolar.

Vemos entonces, cómo el interés de Andalucía para la materia educativa no constituye un fenómeno reciente. De hecho, ya a principio de los años 80 con la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares y, sucesivamente, con la Ley 7/1987, de 26 de junio, de gratuidad de los estudios en centros públicos de bachillerato, formación profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos..., la Comunidad Autónoma había manifestado su inclinación respecto a dicha materia. Estas mismas consideraciones valen también para las Leyes 3/1990, de 27 de marzo, para la Educación de Adultos y la 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación que agotan el conjunto de instrumentos normativos que Andalucía ha adoptado para disciplinar el derecho a la educación en su territorio, por lo menos hasta noviembre 2007.

Por otra parte, esta tesis se ve avalada por el mismo Estatuto de Autonomía Andalúz –reformado con la Ley Orgánica 2/2007- en el que se enfatiza de manera importante el valor educativo.

Demostración de ello es, en primer lugar, el art. 10.3.2º que consagra, entre todos los demás objetivos autonómicos, “el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social”. En el mismo sentido, en el Título I del Estatuto, dedicado a “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, encontramos en el art. 21 que, de una manera extensa, proclama el derecho a la educación en Andalucía, estableciendo que “se garantiza, mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio”. Para ello, el Texto reformado en 2007 hace un llamamiento a los poderes públicos para que vayan garantizando “el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” subrayando, de todos modos que “la enseñanza pública, conforme al carácter aconfesional del Estado, será laica”. Entre los principios que el Estatuto reconoce en materia educativa, destaca el valor de la igualdad. Así, por un lado encontramos normas como el art. 21.3 que establece el derecho de todos “a acceder en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos” por lo que se establecerán los correspondientes criterios de admisión, al fin de garantizar condiciones de no discriminación; o el art. 21.4 en el que se hace referencia al sistema público de ayudas y becas al estudio en niveles no gratuitos, al que todos podrán acudir en condiciones de igualdad; o el art. 21.7 que proclama el derecho de acceso a las instituciones universitarias andaluzas en el respeto del principio de no discriminación; y sobre todo los párrafos octavo y décimo en el que se exige, por un lado, que determinados valores –como el de igualdad entre hombres y mujeres, el respeto a la diversidad, etc.- constituyan parte integrante de los planes educativos, y por otro que “las personas con necesidades educativas especiales tengan derecho a su efectiva integración en el sistema educativo general.”

Otros principios importantísimos consagrados en este artículo son, asimismo, el derecho a la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y en la educación infantil (art. 21.4); o el derecho a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos” (art. 21.5); o el derecho de todos al acceso a la formación profesional y a la educación permanente (art. 21.6).

Después de esta fijación de objetivos y proclamación de derechos, el Estatuto pasa a asumir, en el Título II, las competencias correspondientes en materia educativa.

De ello se hace cargo el art. 52, por el que “corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, incluidas las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva, que incluye la programación y creación de centros públicos, su organización, régimen e inspección, el régimen de becas y ayudas con fondos propios, la evaluación, la garantía de calidad del sistema educativo, la formación del personal docente, de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos, las materias relativas a conocimiento de la cultura andaluza, los servicios educativos y las actividades complementarias y extraescolares, así como la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales”. La misma norma establece, además, que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas sobre enseñanzas no universitarias que no conduzcan a la obtención de un título académico y profesional estatal e, igualmente, tiene competencias exclusivas sobre los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio; y sobre la innovación, investigación y experimentación educativa.

Una vez proclamados y establecidos en su Estatuto, y una vez que la Ley Orgánica 2/2006 ha establecido la posibilidad para las Comunidades Autónomas de desarrollar más ampliamente el marco normativo relativo a la educación, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha decidido plasmar aquellos objetivos y derechos en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

La disciplina así introducida se articula en ocho Títulos –más un Título Preliminar- dedicados a la comunidad educativa (I); a las enseñanzas (II); a la equidad en la educación (III); a los centros docentes (IV); a las redes y zonas educativas, descentralización y modernización administrativa (V); a la evaluación del sistema educativo (VI); a la cooperación de otras administraciones y entidades (VII); y al gasto público en la educación (VIII).

Como establece el art. 1, la Ley tiene por objeto la regulación del sistema educativo andaluz y de su evaluación, así como el fomento de la participación efectiva

de la sociedad y sus instituciones en el mismo, quedando excluido del ámbito de aplicación el sistema educativo universitario.

Entre los objetivos planteados destacan distintas garantías que el legislador autonómico formula en el art. 5, estableciendo, por ejemplo, el derecho de la ciudadanía a una educación permanente y de carácter compensatorio; o la calidad del sistema educativo de Andalucía; o la igualdad efectiva de oportunidades, la promoción de las condiciones que favorezcan el aprendizaje y la inclusión educativa; el favorecimiento del éxito escolar, etc.

Todo ello en un marco de principios y postulados fundamentales que el sistema educativo tendrá que lograr, acorde a lo establecido por el art. 5.1.h-k (“Favorecer la democracia, sus valores y procedimientos [...], así como las relaciones interpersonales y el clima de convivencia [...]. Promover la adquisición por el alumnado de los valores en los que se sustentan la convivencia democrática, la participación, la no violencia y la igualdad entre hombres y mujeres. Promover la cultura de paz en todos los órdenes de la vida y favorecer la búsqueda de fórmulas para prevenir los conflictos [...]. Estimular en el alumnado la capacidad crítica ante la realidad que le rodea, promoviendo la adopción de actitudes que favorezcan la superación de desigualdades.”)

Sin llevar a cabo un análisis pormenorizado de los distintos títulos, entre las novedades más relevantes de la Ley 17/2007 destaca la creación de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, como organismo responsable de la evaluación general del sistema educativo andaluz cuyos fines y objetivos serán: fomentar la cultura de la evaluación en general y de la autoevaluación en los centros docentes; homologar los criterios y métodos de evaluación; colaborar en la promoción de la evaluación continua por los centros docentes de su propio funcionamiento, de los programas que desarrollan; favorecer la consecución de los objetivos educativos propios de cada centro; fomentar la evaluación y acreditación del profesorado; contribuir, en su ámbito, a la mejora general de la calidad del Sistema Educativo Público de Andalucía.

Como hemos podido constatar, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha considerado, desde los primeros momentos de su constitución, la afirmación y el reconocimiento efectivo del derecho a la educación como un objetivo entre los más importantes.

Sin embargo, sigue siendo necesario trabajar más en la persecución de estos retos. Si en 2006, el anterior Presidente de Andalucía, achacaba los males del sistema educativo andaluz a las familias que retiraban sus hijos de las escuelas para introducirles, en edad temprana, en el mundo del trabajo, hoy no pueden existir alivios o excusas. Sigue siendo imprescindible luchar contra los altos niveles de fra-

caso escolar, así como todavía queda mucho por hacer para que el afianzamiento de valores como el esfuerzo y el respeto no sigan representando una quimera o una mera utopía.

En este sentido, A. Delgado García (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20080901claves) señala cómo, a partir de la edición 2006 del Informe PISA, los partidos políticos se han activado nutriendo sus programas electorales “con sólidas baterías de propuestas de contenido educativo” para hacer frente a los resultados negativos publicados en aquella sede.

En el intento de analizar las razones del fracaso, Delgado, en su informe sobre el Bienestar en Andalucía, señala cómo la “vida actual ofrece [...] mensajes contradictorios a los alumnos. Por un lado, en la calle aprenden que el dinero y el éxito no tienen que ver con el esfuerzo, mientras que en el colegio los profesores les dicen que los resultados se miden por la dedicación y el trabajo.” Como el entonces Presidente de la Junta de Andalucía, también este autor nos indica como responsables del fracaso escolar a las familias “Los menores no aprenden hábitos de estudio en el seno familiar, con padres a la deriva en la vorágine consumista y cuya dejadez generalmente es consecuencia de su nivel sociocultural. Ellos son quienes deberían enseñar esa cultura de esfuerzo a sus hijos, familias por lo demás cuyos progenitores cada vez pasan menos tiempo con ellos. De donde se deduce la falta de bienestar emocional de los alumnos, de autoestima personal, de confianza en los adultos que los rodean, de sentimiento de competencia y reconocimiento, claves para el éxito escolar.”

Por otra parte, F. López Valverde (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20080901claves) analizando los males del sistema educativo en Andalucía y, más en general, en España, denuncia todos los límites de un sistema que define como “modelo educativo neoliberal”, dirigido a optimizar la productividad escolar, sin contribuir a la realización de ideales de justicia e igualdad. En otras palabras, para este autor, el modelo educativo actual constituiría un mecanismo exclusivamente dedicado a la producción de capital humano, alejado de la solución a los problemas sociales de carácter estructural.

Para ello, dicho autor propone, entre otras, algunas iniciativas dirigidas a hacer de la escuela un espacio nuclear de socialización, de inclusión y de igualdad; a lograr la autonomía de los centros escolares y su efectiva gestión democrática; a promover nuevas metodologías didácticas, etc.

2.6 Las aportaciones de UGT Andalucía al sistema educativo en Andalucía: las comparecencias parlamentarias y las propuestas congresuales en la materia

La Unión General de Trabajadores en Andalucía entiende que el derecho a la educación representa un valor sobre el que hay que apostar con fuerza y decisión, y sobre el que los poderes públicos deben mostrar una sensibilidad cada vez mayor.

Es suficiente analizar, en este sentido, el texto de la comparecencia de UGT ante el Parlamento andaluz para el Proyecto de Ley 8-09/PL 000006, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010 (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20090306*comparecencia_pptos*) para percatarse de cómo UGT Andalucía ha interpretado con respeto y atención el derecho a la educación en el territorio andaluz: “la política en Educación debe ser un pilar transversal para el nuevo escenario y la consolidación de un modelo económico sostenible en nuestra Comunidad Autónoma”. Cabe recordar, por otra parte, la comparecencia de UGT Andalucía ante la Comisión de Educación del Parlamento de Andalucía, en 2007, (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20090306*librocomparecencias*) en la que el sindicato pedía “redoblar esfuerzos para adaptar las infraestructuras del sistema a las necesidades territoriales y marcar calendarios para sustituir las “caracolas” de nuestros centros educativos”; formulando, además, propuestas concretas, algunas relativas al acceso a la función pública docente (reducción del profesorado interino, garantía de una oferta masiva de plazas) otras concernientes a la condición laboral y a la consideración social y jurídica del profesorado (“Los trabajadores de los centros educativos tendrán consideración de autoridad pública a efectos jurídicos ante posibles agresiones cuando estas agresiones se deriven del ejercicio de su labor”).

Sin embargo, para apreciar el compromiso de UGT Andalucía con el sistema educativo andaluz, es preciso hacer referencia a aquellos documentos que reúnen las actas y resoluciones que este sindicato ha celebrado entre 1980 y 2009 y que se encuentran oportunamente custodiados en el imprescindible archivo histórico de FUDEPA (Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía, consultable en línea desde la dirección <http://www.fudepa.org>).

Vemos, entonces, cómo ya en enero de 1980, con ocasión de la celebración del I Congreso de UGT Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, 1 *Congreso UGTA ene 1980. Actas y Resoluciones*), el sindicato indicaba, entre las medidas para hacer frente al paro, la necesidad de elevar el nivel cultural de los andaluces, en particular, de las personas adultas, integrantes de la clase trabajadora de la posguerra. En aquel contexto UGT Andalucía proponía la creación de centros de formación colectiva para adultos aprovechando las infraestructuras públicas (locales de cine, escuelas, locales públicos, parques, etc., a emplear como recintos provisionales), para proporcionar a todos los desempleados la posibilidad de asistir a cursos para la



Comparecencias en el Parlamento Andaluz. 2005-2009



A través de sus comparecencias parlamentarias, UGT Andalucía propone sus alternativas sindicales a las diferentes normas en tramitación: leyes presupuestarias o educativas, entre otras

ampliación del nivel cultural, o para la consecución de un título de Formación Profesional, entendiendo que “de esta forma se consigue dar un rendimiento social y útil al dinero del desempleo y al mismo tiempo serviría de control efectivo del personal desempleado a través de las centrales sindicales que podían ser las organizadoras de la Formación”.

Asimismo, en mayo 1990, cuando se celebra el IV Congreso de UGT Andalucía, el sindicato reafirma la trascendencia del valor educativo (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA may 1990. Resoluciones). Como ponen en evidencia las actas congresuales, para UGT Andalucía ya entonces resultaba claro que “a menor desarrollo económico en una región corresponde un menor nivel cultural y educativo en sus ciudadanos”, y que por lo tanto “el nivel educativo y cultural de hoy es una base importante para el futuro desarrollo social y económico de las regiones y los pueblos”.

Por ello, se resaltaba la importancia del gasto en ámbito educativo y cultural, constituyendo esto una inversión totalmente productiva, dirigida a alcanzar mejores condiciones de vida para la población.

En este sentido, desde el Congreso de UGT Andalucía de 1990, y después de un análisis pormenorizado de la situación del sistema educativo en Andalucía, surgió la necesidad de realizar un llamamiento a los poderes públicos para “exigir [... la garantía de] las plazas escolares gratuitas de la enseñanza obligatoria; solicitar el aumento de los presupuestos para la educación y profundización en la participación de la comunidad educativa; exigir participación sindical en la adecuación y diseño de las carreras universitarias; exigir a las autoridades educativas, la implantación de la reforma del sistema en el plazo de tiempo más breve posible y con todas las condiciones y medios necesarios para su desarrollo”.

Por último, cabe señalar cómo en aquella misma sede, el sindicato estimó la oportunidad de proponer la creación de un Instituto de Formación Profesional Ocupacional, encargado, entre otras cosas, de la elaboración de prospecciones del mercado de trabajo, así como de la creación y desarrollo de los programas a impartir, con el fin de racionalizar y optimizar los recursos en materia de formación profesional en Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA may 1990. Resoluciones*).

El V Congreso de UGT Andalucía se celebró cuatro años después, en mayo de 1994. Del análisis de las actas congresuales se desprende un renovado interés por los ámbitos culturales y educativos. Así, delineando la acción sindical en este terreno, UGT Andalucía se decía, entonces, consciente de la importancia de la participación social en la vida cultural de un pueblo y de la contribución de la misma a la emancipación del mundo del trabajo, considerando éste como un factor capaz de hacer “libres y dignos a los pueblos que se preocupan porque esta participación social sea cada vez mayor” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA may 1994. Resoluciones*).

De conformidad con la interpretación del derecho a la educación adoptada, tanto en España como en Andalucía, el V Congreso de UGT Andalucía proclamaba este valor como “un servicio público esencial” para el desarrollo humano, defendiendo, sobre otros, un modelo educativo capaz de asumir, entre sus objetivos, la transmisión “de valores democráticos de justicia, igualdad y solidaridad, de respeto por el medio ambiente y de defensa de la paz”.

Sin embargo, el Sindicato aprovechaba la ocasión brindada por la celebración de su V Congreso, también para denunciar los retrasos de la realidad educativa andaluza indicando, como ejemplos negativos, las insuficientes tasas de escolarización en las Enseñanzas Medias; un número elevado de jóvenes andaluces que abandonan los estudios en etapas demasiado tempranas; las tasas de fracaso escolar cercanas al 30%; el aumento de la población adulta con escasa formación y cualificación profesional; un altísimo número de solicitudes en guarderías que han quedado insatisfechas.

Por ello, UGT Andalucía planteaba, en el seno de su asamblea, un abanico de soluciones posibles que pasaban por un aumento del gasto público en este sector, hasta alcanzar la media comunitaria del PIB; la universalización de la educación infantil; la configuración de una red de centros basada en criterios de rentabilidad social; el necesario impulso a la enseñanza universitaria; la defensa del valor educativo, como instrumento y “vía imprescindible para reducir las desigualdades.”

Asimismo, en aquella misma sede, el sindicato se planteaba impulsar y promover el Consejo Escolar de Andalucía, considerando éste como “el órgano más importante de participación de la comunidad educativa en la programación general de la Enseñanza y de asesoramiento sobre las disposiciones legales en la materia”; y además, saludaba positivamente la creación de ocho universidades andaluzas, como ocasión para la ampliación y mejora de la oferta de estudios académicos.

Llegamos entonces a la celebración del VI Congreso de UGT Andalucía, en marzo 1998. En esta ocasión, el sindicato quiso poner particular énfasis en un ámbito concreto del sistema educativo: la formación profesional, como fundamento “para la promoción personal y profesional de las trabajadoras y los trabajadores y para el desarrollo efectivo de la igualdad de oportunidades” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VI Congreso UGTA mar 1998. Resoluciones).

En este sentido, UGT Andalucía se hizo consciente de la necesidad de promover el encuentro entre demanda de cualificaciones profesionales y ofertas formativas, a la vez, elevando el nivel de formación y cualificación, especialmente, de la clase trabajadora.

Por ello, el sindicato quiso situar la formación profesional entre las prioridades de su acción sindical e institucional, proponiéndose integrarla, en todas sus variantes, en las propuestas y alternativas sobre políticas activas de mercados de trabajo y de acción sindical en las diferentes negociaciones con Administración y empresarios, y especialmente, a través de su participación activa en el Consejo Andaluz de Formación Profesional.

Para lograr los objetivos planteados y promover un modelo de educación continua, UGT Andalucía indicaba como necesarias las siguientes acciones: impulsar los permisos individuales de formación; ampliar el programa de educación de personas adultas; incrementar el número de escuelas rurales; flexibilizar y abrir los distintos tramos del sistema educativo para el acceso al mismo de estos trabajadores; fomentar, a través de sus Uniones Territoriales, la educación de personas adultas; etc.

Como es obvio, el interés de UGT Andalucía ha permanecido incluso en tiempos más recientes. Por lo tanto, es fácil encontrar en los fondos documentales de

FUDEPA algunas referencias importantes a la formación y al derecho a la educación para los años que van del 2002 al 2009.

Vemos, entonces, cómo con ocasión de la celebración del VII Congreso de UGT Andalucía (abril 2002), el sindicato aprovechó la ocasión para proclamar la importancia de la formación sindical “como un elemento más de la formación de los trabajadores que les permita hacer efectivo su derecho a defender sus intereses.” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VII Congreso UGTA abr 2002. Resoluciones*).

Sin embargo, en 2005 este sindicato apuntó su atención sobre un contexto más amplio, si bien estrechamente relacionado con el ámbito educativo. Como ponen de manifiesto los acuerdos del VIII Congreso (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VIII Congreso junio 2005. Resoluciones*) una parte del debate mantenido en aquel contexto demostró el interés de la UGT Andalucía por las aplicaciones y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información en cuanto fenómenos largamente influyentes en el ámbito del empleo, y sobre todo, del capital humano, de la formación y del aprendizaje.

En aquel contexto, el sindicato vio en esas coyunturas unos factores decisivos para mejorar la competitividad de los mercados, la productividad empresarial, la generación de empleo y, por lo tanto, el bienestar y la calidad de vida en general.

Por ello, algunas de las propuestas que UGT Andalucía formuló en el seno de su asamblea fueron la constitución de infraestructuras de excelencia para la formación y el aprendizaje tecnológico a través de recursos educativos en Internet; el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la comunidad educativa; y, más en general, erradicar el analfabetismo tecnológico.

Sin embargo, las propuestas del sindicato concernientes al ámbito educativo no se limitaron a éstas, apenas expuestas. El Congreso de UGT Andalucía renovó en 2005 su compromiso con el derecho a la educación, como condición ineludible de progreso económico y social. Así, de los textos del VIII Congreso emerge la necesidad de hacer del compromiso educativo un instrumento que, inspirado por principios de justicia social, solidaridad, cooperación y progreso social, contribuya a la lucha por la equidad y la cohesión ciudadana, objetivo posible –según los documentos analizados- sólo “desde una posición ideológica de defensa del derecho a la educación, [y] de la escuela pública en su acepción más amplia.”

En el contexto de su asamblea, el sindicato reconoció los esfuerzos desarrollados por Andalucía en el terreno de la educación, sin embargo y nuevamente, tuvo que denunciar como insuficientes los equipamientos, las infraestructuras y los recursos educativos puestos a disposición de las escuelas públicas. Por ello, el VIII Congreso fue la ocasión propicia para formular, respecto del derecho a la educación,

nuevas propuestas y reforzar las ya planteadas: defender un sistema educativo homologado en el conjunto del Estado español; reducir las tasas de abandono escolar en un 10%, conseguir que los titulados de Enseñanza Secundaria, mediante la promoción ordinaria o la educación de adultos, supere al 85%; aumentar la innovación de la Educación; impulsar la gestión democrática de los centros públicos andaluces; exigir a la administración autonómica una ampliación de la oferta de plazas escolares públicas para niños y niñas de cero a tres años; acomodar los horarios de colegios y escuelas infantiles con los horarios laborales y con las necesidades familiares; realizar, desde la Administración autonómica, un estricto control en los centros concertados - sostenidos con fondos públicos- así como potenciar la participación y gestión democrática, garantizando políticas de integración de todos los colectivos con desigualdades socioeconómicas, culturales y étnicas; dar respuesta a aquellos colectivos que presentan necesidades específicas; garantizar que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos y/o aptitudes con el fin de conseguir erradicar definitivamente el analfabetismo en Andalucía y potenciar su desarrollo personal y profesional; etc.

Finalmente, los últimos acuerdos que hemos podido analizar a través del importante fondo documental de FUDEPA son los que corresponden al Congreso que ha tenido lugar en Sevilla hace menos que un año: el IX Congreso de UGT Andalucía, de septiembre 2009 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción*).

Como había ocurrido en los encuentros anteriores, incluso en esta ocasión la asamblea sindical ha querido reconocer, en primer lugar, la trascendencia del derecho a la educación, considerándolo, en línea con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, como un derecho fundamental digno de la más alta protección jurídica. En los planteamientos de UGT Andalucía, el derecho a la educación sigue siendo el más alto presupuesto de desarrollo social, a condición de que su oferta, gestión y contenidos no sean fuentes de desigualdad y discriminación, sea ésta social, étnica, ideológica o bien afecte a profesores, alumnos o familiares.

Por ello, la Unión General de Trabajadores en Andalucía apuesta por un sistema de enseñanza pública, integrador e inclusivo, capaz de atender a la realidad multicultural de la sociedad andaluza, y a la vez participativo y de calidad, en definitiva, “garantía de la igualdad de acceso para todos y un punto de partida para que una formación de los ciudadanos sólida y crítica haga posible una sociedad libre, justa e igualitaria, propia de las sociedades democráticas avanzadas”.

Asimismo, el IX Congreso ha querido mirar con atención al mundo de la Universidad y al proceso evolutivo promovido por el nuevo Espacio Europeo de Educación Superior y por la Declaración de Bolonia. En tal sentido, UGT Andalucía reconoce que la Universidad representa “la institución adecuada para combinar la docencia

superior con la investigación, salvaguardando la integración de las titulaciones impartidas con la formación humana y ciudadana integral y la investigación básica con la aplicada, traduciendo sus resultados en el nivel de la innovación”.

El Congreso, reunido en Sevilla, ha estimado oportuno plantear una serie de objetivos y propuestas para lograr la modernización del sistema educativo andaluz y para liberarlo de los vicios que viene arrastrando de épocas anteriores. Entre estas declaraciones de intención destaca, particularmente, la necesidad de implantar un modelo educativo capaz de promover una educación de calidad, basada en los principios de igualdad, solidaridad y laicidad.

En efecto, el IX Congreso de UGT Andalucía mira el valor de la igualdad con particular vigor, recordando cómo este principio se articula en torno a aspectos distintos, que pueden ser trasladados al ámbito de la enseñanza: igualdad de oportunidades; igualdad en el acceso; igualdad en el tratamiento educativo; igualdad en los resultados a alcanzar; iguales condiciones para el futuro, etc.

Con el fin de lograr los objetivos planteados, el sindicato ha decidido formular algunas propuestas en materia educativa, dirigidas, en particular, a los poderes públicos:

- avanzar en la configuración de una educación pública y laica;
- erradicar las políticas educativas que discriminan al alumnado por razón de su procedencia, o de su origen cultural, racial o étnico, o por cualquier otra circunstancia personal o social;
- establecer medidas para combatir el fracaso y el abandono escolar temprano;
- impulsar una política de becas en un doble sentido: que ningún joven abandone los estudios por tener que ingresar un sueldo en casa; y que ningún tipo de enseñanza debe estar fuera del alcance de la mano de un joven por la distancia del domicilio al centro;
- proporcionar una educación más personalizada, adaptada a las necesidades del alumnado;
- preparar los propios centros para el acceso de los mayores de 17 y 21 años a los ciclos formativos de la Formación Profesional;
- crear Departamentos de Orientación en los centros de educación infantil y primaria, para la detección temprana de los problemas de aprendizaje y la orientación educativa del alumnado;

- formar los profesionales de la educación para adaptarlos a las nuevas realidades y para poder proporcionar una mejor educación, más adaptada al alumnado;
- apostar por la educación y la formación para el empleo;
- adecuar y orientar los nuevos estudios de Grado a las necesidades de la ciudadanía y del mercado laboral andaluz;
- exigir que los planes educativos de Andalucía incorporen los valores de la igualdad y de la diversidad cultural, desde una concepción intercultural, en todos los ámbitos;
- promover el bilingüismo y la utilización de las TICs;
- dedicar la máxima atención a todas las personas con necesidades educativas específicas (n.e.e) para que tengan derecho a su efectiva inclusión en el sistema educativo general de acuerdo con lo que dispongan las leyes, en el marco de lo dispuesto en nuestro Estatuto de Autonomía.

2.7 Las aportaciones de UGT Andalucía al sistema educativo en Andalucía: los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía

Todo análisis que excluyera a priori el estudio de los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía (ACSA) no lograría el objetivo de describir el alcance de las aportaciones de UGT Andalucía a la mejora y desarrollo del sistema educativo en el territorio andaluz.

Por ello, brevemente, en este párrafo nos planteamos analizar y sintetizar el contenido de aquellos acuerdos que, entre 1985 y 2009 la UGT Andalucía ha firmado con los demás agentes sociales y con los poderes públicos andaluces con el fin de promover, en particular, el derecho a la educación y su efectiva prestación a favor de la ciudadanía.

El primer acuerdo que cabe analizar, en orden de tiempo, es el que Cándido Méndez Rodríguez, Secretario General de UGT Andalucía, firmó con José Rodríguez de la Borbolla y Camoyán, entonces Presidente de la Junta de Andalucía, el día 24 de julio de 1987, en Sevilla (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA-JA 1987*).

Es interesante ver cómo, en lo concerniente a la materia educativa, las partes llegaron a establecer algunos puntos de relevancia trascendental.

En primer lugar, UGT Andalucía consiguió el compromiso de la Consejería de Educación para la celebración de un número aproximado de 530 cursos de for-

mación profesional ocupacional para los años 1987/88. Asimismo, se obtuvo la posibilidad de ofertar aproximadamente 600 talleres en el marco del “Programa de Educación de Adultos”.

En segundo lugar, la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía adquirió el compromiso de programar, en la colaboración con UGT Andalucía, determinadas actuaciones de educación compensatoria tendentes a prestar atención escolar a los hijos de emigrantes temporeros durante los cursos de vigencia del Acuerdo.

Por otra parte, se estimuló el desarrollo de las enseñanzas prácticas de alumnos de FP2 en empresas y se logró la ampliación de los estudios nocturnos de Formación Profesional Reglamentada a partir del curso 87/88 para facilitar su acceso a la población trabajadora.

Para lo que concierne al acuerdo firmado en 1990 entre UGT Andalucía, CC.OO. Andalucía y la Junta autonómica (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb 1990*), cabe señalar como la educación junto con el nivel cultural volvió a constituir “uno de los aspectos claves para el desarrollo de la sociedad andaluza”.

En este sentido, la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales consideraron necesario avanzar en algunas actuaciones capaces de incidir directamente en la materia educativa. Entre ellas recordamos: la extensión progresiva de la escolarización de los niños/as de 3 años; la profundización de las actuaciones en educación compensatoria; la promoción de la formación en alternancia; el incremento del número de profesores de Educación de Adultos hasta llegar a los 3.000 en el año 1993; la profundización de las actuaciones en marcha en el Programa de Escuelas Rurales; la ampliación de la formación profesional nocturna; o el fomento de las actividades extraescolares.

En febrero de 2001 se firmó el V Acuerdo para el Dialogo Social en Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, *ACSA V Texto*). En dicho documento, las partes contratantes manifestaron su voluntad de promover las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la sociedad andaluza. Por ello, plantearon como objetivos compartidos, la consecución de que todos los ciudadanos, hogares, escuelas, trabajadores, empresas y administraciones estuvieran conectados a la red; la creación de una actitud y un espíritu empresarial abierto a la cultura digital; la promoción del acceso a Internet y la creación, por lo tanto, de punto de acceso digital; la creación de programas de formación en materia de TICs; y, sobre todo, la garantía de que la sociedad de la información no se tradujera en una razón ulterior de exclusión social.

El 25 de enero de 2005, se firma el VI ACSA (FUDEPA. AHUGT-A: D, ACSA *VI Texto*).

En esta ocasión, como había ocurrido cuatro años antes, las partes sociales ponen hincapié en la importancia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en calidad de instrumentos indispensables de formación, enseñanza y aprendizaje.

En este sentido, las partes contratantes se comprometieron a extender, aun más, las TICs, impulsando, por ejemplo, el uso de las mismas en el sistema productivo así como en el sistema educativo. Por ello, uno de los objetivos planteados fue el de propiciar la implantación de redes de banda ancha en todo el territorio andaluz, especialmente en el mundo rural. En el ámbito de las actuaciones formativas, los protagonistas del VI Acuerdo establecieron la necesidad de articular acciones formativas para toda la ciudadanía a través de las infraestructuras de las administraciones públicas (ejemplo de ello, los Centros Guadalinfo implantados en los municipios menores de 100.000 habitantes); la realización de prácticas formativas en centros asistenciales, sociales y residencias. Sobre todo, se afirmó la necesidad de introducir las TICs en el contexto del aprendizaje, dotando a los centros educativos de las infraestructuras necesarias y suficientes y preparando a la comunidad educativa para la aplicación de estos nuevos recursos, desarrollando, por ejemplo, modelos de asesoría online; instrumentos para la difusión de materiales didácticos (ej., la Red Telemática Averroes); o el desarrollo de plataformas educativas en software libre.

Por último, cabe recordar el acuerdo que queda más cercano en el tiempo, el VII Acuerdo de Concertación Social en Andalucía, que vio la luz el 24 de noviembre de 2009 (FUDEPA. AHUGT-A: D, ACSA *VII Texto*).

Del estudio de este texto se desprende la idea de que es necesario seguir luchando por la afirmación del derecho a la educación en Andalucía y por la modernización del sistema educativo andaluz.

Por ello, respecto a esta materia, el acuerdo desarrolla dos estrategias distintas: la primera dirigida a reforzar la “sociedad del conocimiento”, la segunda orientada a promover la importancia de la “educación a lo largo de la vida”.

En el primero de estos dos sentidos, es interesante ver cómo el documento objeto de nuestro análisis, prevé entre, las “Medidas de modernización y cambio estructural de la economía andaluz” (Bloque de actuación II), la “Sociedad de la información y del conocimiento” (recogida en el Eje III).

En este ámbito es donde las partes sociales renuevan su voluntad de “seguir avanzando en los objetivos establecidos en el VI Acuerdo y aumentar los esfuer-

zos realizados tanto para impulsar la innovación a través del Sistema Andaluz del Conocimiento”; llamados a esta misión por el mismo Estatuto de Autonomía que recoge, entre los objetivos básicos de la Comunidad autónoma, “el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas,...”, y “la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.”

Por ello, las partes contratantes interpretan como una necesidad prioritaria garantizar el acceso universal a las TICs, independientemente de la localización geográfica o de la situación económica y social; estimando igualmente oportuno reformular las políticas en estas materias, para poder seguir el constante desarrollo de las tecnologías.

En este sentido, a través de la promoción del Plan de la Sociedad de la Información en Andalucía, los agentes firmantes plantean una serie de objetivos a perseguir, entre los cuales destacan: el mayor aprovechamiento, por parte de las empresas y los trabajadores y trabajadoras andaluces, de las ventajas derivadas de una economía basada en el conocimiento y la información; la promoción de una sociedad de la información que sirva de instrumento de cohesión social.

Con el fin de extender el uso de las TICs entre la población e implementar su utilidad social y económica, las partes contratantes han considerado necesario extender la disponibilidad del libre acceso a la banda ancha para la ciudadanía y los hogares domésticos; fomentar la participación social a través del uso de las TICs; impulsar la Red Guadalinfo; programar acciones formativas accesibles a toda la ciudadanía; potenciar la utilización de las TIC a través de programas y actividades específicas que promuevan la participación de la ciudadanía; programar la inclusión digital de las personas inmigrantes; desarrollar la Red de voluntariado digital; desarrollar y ejecutar el plan andaluz de I+D+i; crear y desarrollar la Agencia Andaluza del Conocimiento, promoviendo la participación de los agentes firmantes en la misma.

En lo que concierne a la segunda estrategia, la llamada a promover la “educación a lo largo de la vida”, las partes del Acuerdo entiende que la mejora del sistema educativo andaluz constituye un objetivo fundamental, compartido por el Gobierno andaluz y por todos los agentes institucionales, políticos, económicos y sociales de la Comunidad Autónoma.

Por ello, reinterpretan aquel enfoque que considera la educación como un conjunto de conocimientos recibidos en los primeros años de la vida, para sustituirlo por otro, centrado en el aprendizaje continuo, junto a la Formación Profesional para el Empleo, a lo largo de toda la vida activa.

Dicho enfoque pasa a constituir, de forma tangible, uno de los principales objetivos de las partes firmantes del VII Acuerdo. En este sentido, las partes firman-

tes acuerdan una serie de objetivos, entre los cuales podemos citar: la puesta en marcha de los instrumentos necesarios para seguir universalizando el derecho a la educación en la población andaluza; la garantía de la igualdad efectiva de oportunidades para todas las familias andaluzas en el acceso a la educación; la potenciación de la orientación hacia el empleo de la formación profesional inicial y su adaptación a las necesidades del tejido productivo; la mejora de la coordinación y vinculación de la formación profesional inicial y de la formación profesional para el empleo; la implantación de mecanismos para facilitar el acceso de la población trabajadora a las enseñanzas de formación profesional, reconociendo la cualificación adquirida a través de la experiencia laboral.

Por ello, las partes firmantes proponen una serie de actuaciones y medidas concretas como:

- el fortalecimiento del sistema de becas con una dotación de 6.000 € por curso escolar, para que el alumnado con buen aprovechamiento académico que pertenezca a familias con rentas modestas pueda continuar sus estudios de bachillerato o formación profesional de grado medio;
- el incremento hasta 100.000, para el término de la presente legislatura, de la oferta de plazas de educación infantil de 0 a 3 años en la Comunidad Autónoma;
- la extensión progresiva de los planes de bilingüismo, de nuevas tecnologías, y de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos;
- la mejora del acceso y de la cobertura de los servicios complementarios (aula matinal, comedor, transporte y actividades extraescolares), garantizando su gratuidad para el alumnado con dificultades económicas;
- la constitución de la Mesa de Educación para garantizar la participación de las organizaciones firmantes, con objeto de examinar en la misma el desarrollo de los compromisos contraídos en este acuerdo;
- el desarrollo de medidas para facilitar la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades específicas;
- la integración de menores inmigrantes en el sistema educativo andaluz;
- el desarrollo de programas de coeducación y prevención de la violencia de género;
- el fortalecimiento del Consejo Andaluz de la Formación Profesional y del Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales;

- la determinación de mecanismos de coordinación entre el Servicio Andaluz de Empleo y la Consejería de Educación para facilitar la orientación profesional y el asesoramiento de la población;
- el desarrollo de programas de formación en empresas andaluzas y de la Unión Europea dirigidos al alumnado de formación profesional inicial o que curse las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.

2.8 Conclusiones

A lo largo de este capítulo, nos hemos planteado analizar uno de los derechos más trascendentales que caracterizan nuestro ordenamiento jurídico, así como todos los sistemas constitucionales modernos: el derecho a la educación.

Las directrices europeas en esta materia son claras y tajantes: a una sociedad en cambio permanente corresponde una educación igualmente permanente, para toda la vida (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*).

En este sentido, como hemos podido constatar en estas páginas, el derecho a la educación representa un factor capaz de influenciar la cohesión social, la solidaridad, la efectividad del principio de igualdad, el progreso de una comunidad y su bienestar, todo ello en razón de su naturaleza de “derecho político”.

En efecto, es posible atribuir al derecho a la educación una serie de funciones que trascienden la mera transferencia de conocimientos. Así, podemos considerar la educación como un instrumento capaz de liberar al individuo, pues favorece el logro de una condición en la que el ciudadano adquiere una conciencia crítica de sí mismo y de la realidad que lo rodea, permitiéndole participar en igualdad de condiciones en la formación de la voluntad común. Por esta misma razón, la educación desarrolla una función igualadora ya que la educación destaca por la capacidad de nivelar las condiciones de desigualdad, promoviendo ante todo la autonomía individual que, como hemos visto, representa un presupuesto fundamental para la participación política, social y económica del individuo en la sociedad.

Por ello, uno de los más ilustres sociólogos británicos, Herbert Spencer, afirma: “educar es formar personas aptas para gobernarse a sí mismas, y no para ser gobernadas por otros.”

Todas estas consideraciones demuestran por qué tanto el Estado central, como nuestra Comunidad Autónoma han considerado, cada una en sus ámbitos de competencia, la educación como un terreno importantísimo de debate político.

La realidad actual demuestra que el camino emprendido desde la aprobación de la Constitución de 1978 ha sido largo y que muchos de los objetivos planteados han sido, efectivamente logrados.

Sin embargo, mucho queda por hacer, sobre todo para garantizar en Andalucía, como en España entera, un derecho a la educación capaz de formar los futuros ciudadanos del siglo XXI. Sin duda alguna, la UGT Andalucía ha demostrado, con sus propuestas y reivindicaciones, una conciencia irreprochable de lucha por hacer realidad este derecho. Y, atendiendo a sus postulados programáticos, no cabe duda alguna de que así lo seguirá demostrando en los próximos años.

3. SALUD

*“La salud no lo es todo
pero sin ella,
todo lo demás es nada.”*

Arthur Schopenhauer

3.1 Introducción

La tutela de los derechos fundamentales representa, en la Constitución de 1978, un presupuesto importantísimo que debe inspirar el funcionamiento del ordenamiento jurídico y determinar la acción de los poderes públicos.

Que esto sea así lo deja claro el primer artículo del Título Primero, rubricado “De los derechos y deberes fundamentales”. El art. 10 establece efectivamente que “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.”

A partir de este momento –más concretamente, a partir de los cuatro artículos siguientes- la Constitución describe una serie de valores y principios que representan los instrumentos normativos necesarios para alcanzar los objetivos proclamados en el art. 10. En otras palabras, el Texto de 1978 al proclamar el derecho a la igualdad, el derecho a la vida, a la libertad en todas sus vertientes más distintas, el derecho a la justicia, etc. constituye el camino para hacer de la vida de todos los españoles –y no sólo- una vida digna en la que perseguir el pleno desarrollo de nuestras potencialidades y de nuestras personalidades.

Cabe preguntarse si es posible clasificar en un orden jerárquico los derechos fundamentales. Dicho dilema constituye uno de los interrogantes más sugestivos del Derecho Constitucional que, en esta sede, no cabe desarrollar.

Sin embargo, existe un punto de partida del que es difícil disentir: el derecho a la vida reviste un papel relevante entre todos los demás principios constitucionales, por la obvia razón de que sin vida no existe libertad ni tiene sentido, por otra parte, la existencia del Derecho. El derecho a la vida, en este sentido, representa una precondición básica para que los demás derechos fundamentales puedan cobrar valor, aun siendo incuestionable que una vida sin libertad no es digna de ser vivida.

Así, el art. 15 de la Constitución establece, de forma concisa, que “Todos tienen derecho a la vida...”, no obstante “¿qué significa vida?”. Evidentemente dicha pregunta representa un dilema que ha acompañado al hombre desde la primera aparición del hombre sobre la faz de la tierra. En la actualidad, desde el punto de vista jurídico constitucional el concepto de vida puede ser desarrollado desde puntos de vistas distintos que abarcan la filosofía, la religión o la ciencia.

Vida y derecho a la misma, en este sentido, es tanto el derecho al pleno desarrollo de la personalidad y, por lo tanto, el derecho a perseguir un proyecto vital, como el derecho a la integridad de nuestras funciones físicas (derecho a existir) así como el derecho a disfrutar de condiciones idóneas para la existencia.

En otras palabras, la vida no representa sólo una mera manifestación biológica relacionada con el correcto funcionamiento de un organismo, sino que, desde el punto de vista jurídico, es mucho más, es la precondición por la que los individuos se organicen en sociedades, es la razón y el presupuesto de la dignidad humana y de la igualdad.

En cualquier caso, la vida constituye un valor importantísimo a proteger en todos los aspectos que le conciernen. El derecho a la salud, consagrado en la Constitución española de 1978 en el art. 43, representa un instrumento puesto a tutela de ese valor a través de la acción y el compromiso de todos los poderes públicos.

3.2 El derecho a la salud en la Constitución de 1978 y en el Derecho internacional y comunitario

El Capítulo III del Título I de la Constitución de 1978 trata de los “Principios Rectores de la Política Social y Económica”. En este apartado se recogen y proclaman algunos valores importantísimos que se caracterizan por exigir una actuación concreta por parte de los poderes públicos para satisfacer algunas de las necesidades más básicas que todos los ciudadanos pueden tener, en particular aquellos individuos que pertenecen a grupos vulnerables y a colectivos débiles.

Entre estos valores, la Constitución reconoce en su art. 43 el derecho a la salud, proclamando que “Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Com-

pete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

Cabe subrayar cómo el art. 43 se encuentra conectado con otra norma fundamental del texto de 1978, el art. 41, que insta a los poderes públicos a la creación y el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos con el fin de garantizar la asistencia y las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad.

Asimismo, es preciso destacar la letra del art. 49, por el cual “los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

A dichas normas, por otra parte, se refiere el tercer párrafo del art. 53 al establecer que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III –es decir, de los principios rectores de la política socio-económica– informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Sin embargo, antes de adentrarnos en la descripción de la disciplina legislativa del derecho objeto de nuestro estudio, cabe plantearse una pregunta necesaria: ¿qué es la salud o, mejor dicho, qué entiende el legislador por salud?

Si miramos al proyecto de salud pública, discutido actualmente en las Cortes, se define la salud como “una forma de vivir autónoma, solidaria y gozosa”, que constituye, junto con la educación, “una de las mejores oportunidades para que una sociedad tenga bienestar”.

En este sentido, la salud representa un bien y un valor a proteger puesto que “un alto nivel de salud asegura y mejora la productividad en todos los ámbitos” de la sociedad, por ello, el legislador entiende que “la inversión en salud, incluyendo la inversión en las estructuras que aseguran la salud de la población, es una de las acciones más rentables y, si además respeta la equidad efectiva, esencialmente justa”.

La Constitución, por lo tanto, consagra este valor en una serie de normas distintas, como son los arts. 43, 41 y 53. Sin embargo, en función de lo que establece la cláusula del art. 10.2 relativa a la interpretación de los derechos fundamentales y

de las libertades consagradas en la Constitución –cuyo significado deberá extrapolarse en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España- para apreciar el verdadero y correcto alcance del derecho a la salud, es preciso mirar a las normas de Derecho internacional cuyo cumplimiento constituye un deber contraído por España.

Así, en virtud de lo establecido por el art. 10.2 de la Constitución el contenido de distintos Convenios internacionales firmados por nuestro País y que atañen a la materia objeto de nuestro análisis, pasan a formar parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva más amplia del Derecho internacional, nuestro ordenamiento remite, en primer lugar, a la Declaración Universal de Derechos Humanos (de 1948), cuyo art. 25.1 proclama el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Asimismo, cabe recordar la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de la UNESCO (adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998), cuyo art. 12 solemnemente establece que “Toda persona debe tener acceso a los progresos de la biología, la genética y la medicina en materia de genoma humano, respetándose su dignidad y derechos. [...] Las aplicaciones de la investigación [...] deben orientarse a aliviar el sufrimiento y mejorar la salud del individuo y de toda la humanidad.”

Continuando en este recorrido por el Derecho internacional, es preciso recordar el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que insta a los Estados partes del mismo al reconocimiento del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a través de la adopción de algunas medidas, como la reducción de la mortalidad, en particular de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; la mejora de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas; la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Como es sabido, estas declaraciones además de configurar unos derechos exigibles ante las autoridades públicas, contribuyen a conformar los principios generales del Derecho que constituyen una parte preeminente de nuestro ordenamiento

jurídico interno. Dichos principios desarrollan, de hecho, una función doble, siendo, por un lado, fundamentos integradores del sistema de fuentes del Derecho, y por otro, criterios interpretativos del ordenamiento jurídico mismo.

Asimismo, cabe destacar cómo España se ha adherido al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Biomedicina (aprobado en Oviedo el 4 de abril de 1997, ratificado el 23 de julio de 1999, y entrado en vigor el 1 de enero de 2000). Dicho tratado establece, entre otros principios, el que “la investigación científica en el ámbito de la biología y de la medicina se efectuará libremente a reserva de lo dispuesto en el presente Convenio y en otras disposiciones jurídicas que garanticen la protección del ser humano” (art. 15), admitiendo la posibilidad de que se realicen pruebas genéticas con fines científicos relacionados con la salud (art. 12) y estableciendo unos límites para las intervenciones de ingeniería genética sobre el genoma humano, limitando dichas intervenciones a las que tendrán lugar por razones preventivas, diagnósticas o terapéuticas (art. 13).

Finalmente, mirando a Europa, debemos recordar el art. 152 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el que se establecen tres postulados distintos pero estrechamente relacionados:

- al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana;
- que la acción de la Comunidad, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud humana;
- que la Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos relativos a la salud pública.

3.3 El marco normativo del derecho a la salud entre el siglo XIX y el siglo XX

Desde el punto de vista histórico y remontándonos a épocas previas a la consolidación de nuestro moderno Estado democrático, la disciplina del derecho a la salud se ha desarrollado sobre un terreno que podríamos definir accidentado.

Ya en 1822 se había producido un intento de resolver los problemas de la salud colectiva, disciplinando las intervenciones legítimas de los poderes públicos en ámbito sanitario a través de la promulgación de un Código ad hoc. Dicho intento resultó frustrado, debido a las discordancias relativas al empleo de los medios técnicos a utilizar y a su exactitud científica.

Hubo que esperar a 1855, con la Ley de 28 de noviembre, que instituyó la Dirección General de Sanidad, para que viera la luz un órgano ejecutivo llamado a gestionar la materia relativa a la salud pública.

Cincuenta años después, en 1904, ante la imposibilidad de lograr el necesario consenso alrededor de una ley de sanidad, el 12 de enero, por Real Decreto se aprueba la Instrucción General de Sanidad, norma que permanecerá vigente y sustancialmente inalterada durante casi medio siglo.

En 1934 entra en vigor la Ley de Coordinación Sanitaria, en el intento de coordinar en un sentido unitario las políticas sanitarias llevadas a cabo por las Administraciones locales.

En 1942 mediante Ley de 14 de diciembre, se constituye el Seguro Obligatorio de Enfermedad, bajo el Instituto Nacional de Previsión.

En 1944, se aprueba la Ley de bases de organización de la Sanidad que recalca el esquema organizativo de 1855 y sienta, además, algunos principios fundamentales, ya que compete a los poderes públicos la responsabilidad en materia de salud colectiva en el desarrollo de acciones de prevención.

Dicha norma, como resulta claro, deja al margen de su disciplina tanto la política asistencial como los problemas relativos a la salud individual, manteniéndose vivo el principio de autosuficiencia del individuo para atender a sus problemas de salud.

El desarrollo económico que caracteriza la realidad española a partir de los años 50 constituye el contexto ideal en el que tienen lugar algunos cambios emblemáticos en el ámbito sanitario. Así, por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y se reestructura el Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Se sientan, así, las bases del servicio sanitario público que todavía permanecen. A partir del Decreto del 1974, se ampliarán el número de patologías objeto de prestaciones médicas y se incrementará el número de personas y grupos sociales incluidos en el esquema del seguro sanitario.

3.4 La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: principios fundamentales

En la actualidad, la norma que regula el derecho a la protección de la salud, determina la organización del sistema de salud nacional y, finalmente, desarrolla el

reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en estas materias es la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En primer lugar, cabe destacar cómo la norma pretende plasmar en la realidad jurídica concreta lo que es el contenido de los arts. 43 y 49 de la Constitución de 1978, reconociendo, por lo tanto, efectividad al derecho a la salud y al principio por el que compete a los poderes públicos adoptar aquellas medidas idóneas a su realización. En segundo lugar, la Ley se preocupa de organizar la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de salud.

Entrando más en el detalle, la Ley 14/1986 reconoce el derecho a la salud y a la atención sanitaria e imputa la titularidad de este derecho a los españoles y a los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional (art. 1.2). Entre los principios cuyo cumplimiento la norma exige por parte de las Administraciones públicas (art. 6.1) destacan la promoción de la salud y del interés individual, familiar y social hacia la misma; la promoción de iniciativas para la prevención de las enfermedades; preventivas; la garantía de la asistencia sanitaria en los casos de pérdida de salud; la promoción de acciones sanitarias dirigidas a la rehabilitación funcional y a la reinserción social del paciente; la garantía de los servicios sanitarios, administrativos y económicos precisos para el funcionamiento del sistema de salud, adecuando su organización y funcionamiento a los principios de eficacia, celeridad, economía y flexibilidad.

Por otra parte, la Ley 14/1986 establece otros derechos que integran el derecho a la salud y que se encuentran consagrados para los usuarios de los servicios del Sistema Sanitario público (art. 10). En este sentido, viene en consideración el derecho de todos los usuarios a recibir la información necesaria respecto a las prestaciones médicas; el derecho al respeto de la personalidad, de la dignidad humana y de la intimidad; el derecho a no recibir ninguna discriminación por razones de raza, sexo, moral, condición política, social, económica, biológica, moral o sindical; el derecho a la confidencialidad; el derecho del paciente a participar, con su voluntad, a la elección de los procedimientos terapéuticos propuestos por el personal médico; el derecho a ser informado de los diagnósticos, pronósticos y alternativas terapéuticas; el derecho de todo paciente a la asignación de un médico cuyo nombre se le dará a conocer, que será su interlocutor principal con el equipo asistencial; el derecho a la expedición de certificados acreditativos del estado de salud; el derecho a negarse al tratamiento (excepto determinadas circunstancias, como las de urgencia, la no intervención suponga un riesgo para la salud, la incapacidad del paciente, el peligro de fallecimiento, la necesidad de evitar demoras que puedan ocasionar lesiones irreversibles); el derecho a participar en las actividades sanitarias; el derecho a la utilización de las vías de reclamación y el derecho a proponer sugerencias; el derecho a la elección de médico y demás sanitarios de acuerdo con las condiciones contempladas en la ley; el derecho a obtener los medicamentos y productos sanitarios para promover, conservar o restablecer la salud del paciente.

Ante estos derechos, la Ley indica también el conjunto de obligaciones que incumben a todos los usuarios de las instituciones y de los organismos del sistema sanitario (art. 11). En primer lugar, la obligación de cumplir las prescripciones generales de naturaleza sanitaria comunes a toda la población y específicas por los servicios sanitarios; la obligación de cuidar las instalaciones y colaborar en el mantenimiento de la habitabilidad de las instituciones sanitarias; la obligación de responsabilizarse en el uso adecuado de las prestaciones ofrecidas por el sistema sanitario y de firmar el documento de alta voluntaria en los casos de no aceptación del tratamiento.

En lo que concierne a los poderes públicos, el legislador hace referencia a la obligación que, con esta Ley, éstos contraen con el fin de orientar sus políticas de gasto sanitario a la corrección de las desigualdades sanitarias y a la garantía de la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional, según lo dispuesto en los artículos 9.2 y 158.1 de la Constitución.

Finalmente, cabe destacar cómo la Ley define las actuaciones sanitarias del sistema de salud distinguiendo entre actuaciones en el ámbito de la salud mental (Cap. III), en el ámbito de la salud laboral (Cap. IV) y en el ámbito de la salud tanto individual como colectiva (Cap. V).

3.5 La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de salud

La Ley 14/1986, además de establecer un marco de principios y valores que deben inspirar y vincular a los poderes públicos en la prestación del servicio sanitario, desarrolla también una función ulterior representando la norma básica que cumple con el dictado del art. 149.1.16 de la Constitución: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias [...] Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.”

En este sentido, y en el marco establecido por la Constitución y por la ley objeto de nuestro análisis, las Comunidades Autónomas gozan de la prerrogativa de dictar normas de desarrollo y complementarias en materia sanitaria cuando hayan asumido las correspondientes competencias a través de sus Estatutos. Queda, sin embargo, reservada en vía exclusiva al Estado la facultad de regular la sanidad exterior y de contraer obligaciones, en sede internacional, en relación con esta misma materia.

Así, constituye objetivo de la Ley 14/1986 la determinación de las bases para la transferencia, a favor de las Comunidades Autónomas, de todo lo que pueda

concernir a la organización del Sistema Sanitario. Se trata de una cuestión que se caracteriza por su relevancia y trascendencia. Por un lado, de hecho, representa el momento en el que se lleva a cabo la descentralización de la organización del Sistema Sanitario, acercándolo a las exigencias y necesidades de los ciudadanos; por otra parte, constituye una materia difícil y accidentada, pues al realizarse dicha distribución de competencias, el legislador corre el peligro de agravar, en lugar de resolver, los defectos tradicionales de la organización sanitaria nacional.

Para resolver estos aspectos y realizar el traspaso competencial necesario, el legislador de 1986 establece y sienta unos principios fundamentales.

En primer lugar, toma en consideración el principio de integración, por el que el Sistema Nacional de Salud se articula en los distintos servicios sanitarios autonómicos, tal y como establece el art. 50 de la Ley 14/1986 que afirma: “en cada Comunidad Autónoma se constituirá un servicio de salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado como se establece en los artículos siguientes bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma”.

Este planteamiento implica, a su vez, el principio de unidad, en función del cual los distintos servicios sanitarios autonómicos deben mantener y compartir unos mismos rasgos comunes para poder, todos, garantizar sus prestaciones a favor de sus usuarios.

En este sentido, el principio de unidad pretende asegurar unos estándares mínimos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, en todo el territorio nacional; pretende favorecer la coordinación de las actuaciones públicas en materia sanitaria; procura lograr una efectiva planificación; y, en conclusión, intenta procurar, para todos los ciudadanos, unos presupuestos de igualdad en las condiciones de vida.

En definitiva, desde el punto de vista organizativo, los servicios sanitarios se concentran bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas y bajo los poderes de dirección y coordinación, en lo básico, del Estado.

Más detalladamente, la Ley reconoce particular relevancia a las áreas de salud a nivel autonómico, en calidad de instrumentos organizativos llamados a proporcionar, en un sentido integral, todas las prestaciones garantizadas por el sistema sanitario.

Así, el art. 56 establece que “Las Comunidades Autónomas delimitarán y constituirán en su territorio demarcaciones denominadas áreas de salud, debiendo tener

en cuenta a tal efecto los principios básicos que en esta Ley se establecen, para organizar un sistema sanitario coordinado e integral”, describiendo dichas áreas de salud como “estructuras fundamentales del sistema sanitario, responsabilizadas de la gestión unitaria de los centros y establecimientos del servicio de salud de la Comunidad Autónoma en su demarcación territorial y de las prestaciones sanitarias y programas sanitarios a desarrollar por ellos.”

En la distribución de dichas estructuras, se deberán tener en cuenta, entre otros, factores de tipo “geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del área” (art. 56.4) si bien, como regla general, “el área de salud extenderá su acción a una población no inferior a 200.000 habitantes ni superior a 250.000” (art. 56.5).

Vemos, entonces, cómo el criterio general que la Ley 14/1986 adopta para la distribución de las unidades organizativas a nivel autonómico es un principio que podríamos definir participativo, descentralizado y de proximidad.

En la ejecución de estos postulados, por otra parte, juegan un papel importantísimo las Corporaciones Locales que, según establece el art. 55.2 “participarán en la gestión de los mismos [servicios hospitalarios], elevando propuesta de definición de objetivos y fines, así como de presupuestos anuales.”

Por lo que atañe a los ámbitos competenciales de las Corporaciones Locales, hay que tomar en consideración el art. 42.3, por el que “los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

- a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.
- b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.
- c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo.
- d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.”

Por último, cabe destacar cómo la participación de las Corporaciones Locales se extiende además a las instituciones que integran las áreas de salud y que consisten, según indica el art. 57, en órganos de participación (el Consejo de salud de área); de dirección (el Consejo de dirección de área); y de gestión (el Gerente de área).

Concluyendo, la Ley 14/1986 ha representado una ocasión importante para superar aquellas deficiencias que afectaban a la organización del sistema sanitario en épocas anteriores. Es oportuno subrayar cómo la puesta en marcha del régimen introducido por esta normativa ha sido gradual y ha debido adecuarse a las disponibilidades presupuestarias y a la gradual asunción de responsabilidades de las Comunidades Autónomas en esta materia. Todo ello justifica, por ejemplo, la razón por la cual el legislador ha estimado oportuno detenerse ampliamente en la disciplina adicional, transitoria, derogatoria y final que clausura la norma objeto de nuestro análisis.

Sin ninguna duda el mantenimiento de una pluralidad de sistemas sanitarios que funcionan en paralelo ha permitido, por un lado, mantener un nivel suficiente desde el punto de vista de la eficiencia y de la calidad de los servicios prestados a nivel territorial.

La Ley 14/1986, más allá de sus límites, ha representado una norma suficientemente útil para plasmar en la realidad concreta los principios concebidos en la Constitución de 1978.

En el intento de actualizar su contenido, el legislador nacional ha vuelto en distintas ocasiones a regular la materia sanitaria. Destacan, en este sentido, la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Con la primera el legislador amplía las formas organizativas de la gestión de los centros sanitarios, convirtiendo en Ley el contenido del Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD, que había establecido la posibilidad de encomendar la administración de los mismos centros sanitarios a cualesquiera entidades admitidas en Derecho, así como a consorcios, fundaciones y otros entes con personalidad jurídica.

Sin embargo, con la Ley 16/2003, el Legislador admite claramente su intención de actualizar, por vez primera, la Ley General de Sanidad, en razón de los profundos cambios producidos en la sociedad, tanto desde el punto de vista cultural,

como tecnológico y socioeconómico. Por ello, la Ley pretende establecer acciones de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas sanitarias como medio para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, en el respeto de los principios de equidad, calidad y participación social en el Sistema Nacional de Salud.

La misma voluntad del Legislador de ir actualizando el marco normativo relativo al ámbito sanitario sigue permaneciendo incluso hoy, como demuestra la iniciativa del Gobierno dirigida a la aprobación del “anteproyecto de Ley General de Salud Pública” objeto de estudio por parte del Consejo de Ministros en los días en que se redacta este trabajo.

3.6 Las demás normas que conforman el marco legislativo nacional en materia de derecho a la salud

Sin ninguna duda, en la actualidad, la Ley 14/1986 sigue constituyendo el eje normativo en torno al cual gira la disciplina del derecho a la salud en el ordenamiento jurídico actual.

Sin embargo, sería erróneo pensar que toda la materia relacionada con dicho derecho fundamental se resuelve y se resume exclusivamente en esta Ley.

El legislador, a lo largo de estos años, ha continuado dedicando sus esfuerzos a la implementación del derecho a la salud a través de numerosas normas que han regulado aspectos distintos de esta misma garantía. Demostración de ello es la atención puesta en la disciplina de asuntos concernientes, por ejemplo, a los profesionales del ámbito sanitario, o relativos a la adopción de medidas concretas adoptadas para la protección de la salud humana, animal o vegetal.

Así, es útil recordar, entre otras, Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, dirigida a la creación y estructuración de las profesiones sanitarias de odontólogos, protésicos e higienistas dentales, con la finalidad de hacer posible y efectiva la atención en materia de salud dental a toda la población; o la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, cuyo objetivo, según indica el art. 1, consiste en regular “los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas en lo que se refiere a su ejercicio por cuenta propia o ajena, a la estructura general de la formación de los profesionales, al desarrollo profesional de éstos y a su participación en la planificación y ordenación de las profesiones sanitarias” y además en establecer “los registros de profesionales que permitan hacer efectivos los derechos de los ciudadanos respecto a las prestaciones sanitarias y la adecuada planificación de los recursos humanos del sistema de salud.”

En este mismo ámbito, por otra parte, se coloca la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, cuyo objeto consiste en la determinación de las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Por otra parte, como señalábamos al principio, el legislador ha estimado necesario disciplinar aspectos propios de la sanidad animal y vegetal, entre otras razones, por las repercusiones que estas materias pueden tener sobre la salud humana.

En este sentido, con las Leyes 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal y 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, el Parlamento ha querido enfatizar la importancia y la trascendencia de la ganadería y de la agricultura no sólo para la economía nacional sino también para la salud pública, por la posible transmisión de enfermedades al hombre y por los efectos nocivos que para éste puede provocar la utilización de determinados productos con el fin de aumentar la productividad en estos sectores.

Entre las medidas más actuales adoptadas para preservar la salud o para disciplinar el recurso a los fármacos podemos citar la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco; la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, que la modifica.

Vemos, entonces, cómo la primera de las disposiciones anteriormente citadas hace frente, de manera directa, a uno de los problemas más relevantes que afecta a la salud pública: el tabaquismo. La norma toma en consideración esta enfermedad y, considerándola como la primera causa aislada en España de mortalidad y morbilidad evitable, dispone unas medidas sustancialmente dirigidas a la reducción del número de fumadores, a través de la introducción de limitaciones a la venta, al suministro y al consumo de los productos del tabaco.

Para lo que concierne a la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, representa la actualización de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento que, a su vez, pretendía resolver los problemas relacionados con la disponibilidad de fármacos involucrando en parte, en la solución de los mismos, a los agentes sociales (industria farmacéutica, profesionales sanitarios, poderes públicos y los propios ciudadanos).

La Ley 29/2006 representa la actualización de dicha normativa, con la finalidad, proclamada en la exposición de motivos, de lograr el objetivo de asegurar a todo ciudadano el acceso al medicamento necesitado, cuando y donde lo necesite, y en condiciones de efectividad y seguridad.

La Ley 28/2009, por su parte, contempla la participación en la prescripción de determinados medicamentos de otros profesionales sanitarios como son los enfermeros y podólogos, teniendo como objetivo fundamental la seguridad y el beneficio de los pacientes y de dichos profesionales.

El derecho a la salud ha sido objeto de distintas leyes orgánicas que, brevemente y a fin de completar la exposición del marco normativo en este ámbito, pasamos a ilustrar.

En primer lugar, y en orden cronológico, viene en consideración la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, sobre Medidas especiales en materia de salud pública. Dicha norma establece la facultad, a favor de las distintas Administraciones Públicas, de adoptar determinadas medidas de protección a fin de preservar la salud pública y prevenir su pérdida y deterioro, en particular, cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. En este sentido, según establece el art. 2 de la Ley, las autoridades sanitarias podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales de peligro para la salud pública debido a la situación sanitaria concreta de un individuo o grupo de personas.

Otra norma de tipo orgánico que disciplina un aspecto en concreto del derecho a la salud es la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte. Entre los objetivos que dicho instrumento normativo persigue, destacan dos, en concreto la actualización de los mecanismos de control y de represión del dopaje en el ámbito del deporte de alta competición y, por otra, la creación de un marco sistemático y transversal de prevención, control y represión del dopaje en general, que la norma considera como una amenaza social, como una lacra que pone en grave riesgo la salud, tanto de los deportistas profesionales como de los practicantes habituales u ocasionales de alguna actividad deportiva.

Más cercana en el tiempo es la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva, y de la interrupción voluntaria del embarazo. Dicha norma establece, en nuestro ordenamiento jurídico, una amplia disciplina en la materia descrita en el título, introduciendo, además, el derecho de toda mujer de edad superior a los dieciséis años, a la interrupción del propio embarazo en un plazo de tiempo determinado. En este sentido, la L.O. 2/2010 modifica sustancialmente la L.O. 9/1985, de 5 de julio, que, enmendando el art. 417 bis del Código Penal, había introducido una serie de supuestos legales de despenalización del aborto, aún considerado como un hecho delictivo.

3.7 El derecho a la salud en el actual Estatuto de Autonomía de Andalucía

Con la reforma llevada a cabo por la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, que ha afectado al Estatuto de Autonomía de Andalucía, el legislador estatuyente ha querido enfatizar la importancia de la materia relativa a la protección de la salud.

En efecto, la referencia a este valor en el Estatuto reformado es constante.

Lo demuestra, por ejemplo, el art. 10.3.1º que, en la determinación de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, cita la salvaguardia de la seguridad y de la salud laboral (para luego especificar el alcance de dicha garantía en los sucesivos arts. 171, 173 y 174). Lo demuestra, sobre todo, en el Capítulo II del Título I dedicado a “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” en el que queda consagrado el art. 22, norma que reproducimos integralmente:

1. Se garantiza el derecho constitucional previsto en el artículo 43 de la Constitución Española a la protección de la salud mediante un sistema sanitario público de carácter universal.
2. Los pacientes y usuarios del sistema andaluz de salud tendrán derecho a:
 - a) Acceder a todas las prestaciones del sistema.
 - b) La libre elección de médico y de centro sanitario.
 - c) La información sobre los servicios y prestaciones del sistema, así como de los derechos que les asisten.
 - d) Ser adecuadamente informados sobre sus procesos de enfermedad y antes de emitir el consentimiento para ser sometidos a tratamiento médico.
 - e) El respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad.
 - f) El consejo genético y la medicina predictiva.
 - g) La garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos.
 - h) Disponer de una segunda opinión facultativa sobre sus procesos.
 - i) El acceso a cuidados paliativos.
 - j) La confidencialidad de los datos relativos a su salud y sus características genéticas, así como el acceso a su historial clínico.
 - k) Recibir asistencia geriátrica especializada.
3. Las personas con enfermedad mental, las que padezcan enfermedades crónicas e invalidantes y las que pertenezcan a grupos específicos reco-

nocidos sanitariamente como de riesgo, tendrán derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes.

4. Con arreglo a la ley se establecerán los términos, condiciones y requisitos del ejercicio de los derechos previstos en los apartados anteriores.”

Por otra parte, en el mismo Capítulo II queda incluido el art. 28 para consagrar el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable.

Para desarrollar estas materias, formalmente el Estatuto asume las correspondientes competencias a través de del art. 55, dedicado a “salud, sanidad y farmacia” por el que

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios, así como en el marco del artículo 149.1.16º de la Constitución la ordenación farmacéutica. Igualmente le corresponde la investigación con fines terapéuticos, sin perjuicio de la coordinación general del Estado sobre esta materia.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular y sin perjuicio de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 61, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efecto sobre la salud humana, la sanidad alimentaria, la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica, el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público, así como la formación sanitaria especializada y la investigación científica en materia sanitaria.
3. Corresponde a Andalucía la ejecución de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos.
4. La Comunidad Autónoma participa en la planificación y la coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo a lo previsto en el Título IX.”

Por último, en esta reseña de las normas más importantes del Estatuto andaluz reformado, merece la pena citar el art. 92.1.h que, en la determinación de las competencias reservadas a los municipios, indica también la “cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.”

3.8 Las normas que integran el marco legislativo autonómico andaluz en materia de salud

El hecho de que el Estatuto de 2007 haya puesto particular énfasis en la protección del valor salud, como el conjunto de normas ilustradas anteriormente pone en evidencia, no nos puede inducir a pensar que, antes de la reciente enmienda estatutaria, dicho bien careciera de tutela.

En este sentido, es interesante ver cómo, en la actualidad, el patrimonio normativo más amplio en materia sanitaria precede la reforma de 2007, como demuestran, entre otras, la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud, y la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, ambas actualmente en vigor.

En lo que concierne a la Ley 8/1986, como la exposición de motivos pone en evidencia, se propone regular las funciones y constituir las instituciones consecuentes al desarrollo legislativo de las competencias en materia de sanidad, higiene y seguridad social asumidas por el entonces vigente Estatuto de Autonomía.

Por lo tanto, la Ley 8/1986 instituye el Servicio Andaluz de Salud, que será objeto de reforma doce años después por la Ley 2/1998, de Salud en Andalucía. Esta última norma, que se articula en nueve Títulos, establece la universalización de la atención sanitaria, garantizando la misma a todos los ciudadanos de Andalucía sin discriminación alguna. En el Título II se amplían algunos derechos de los usuarios de los servicios sanitarios, como la libre elección del médico, la garantía de una segunda opinión médica, el acceso a la información relacionada con el estado de salud etc. En este mismo ámbito se reconoce el derecho al disfrute de un medio ambiente favorable a la salud pública. El Título III, por su parte, introduce el principio de participación ciudadana en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, instituyendo el Consejo Andaluz de Salud como máximo órgano de participación social en la formulación de la política sanitaria. En lo que concierne al Título IV, dicho apartado determina los criterios generales de actuación en materia de salud, atribuyendo a las Administraciones sanitarias las correspondientes competencias en materia de salud laboral, salud colectiva, medicina preventiva o asistencia sanitaria. Mientras el Título V define el Plan Andaluz de Salud, el Título VI aborda la definición y la distribución de competencias y funciones sanitarias en el ámbito de las Administraciones Públicas de Andalucía, completando, en este sentido, las previsiones contenidas en la Ley General de Sanidad.

Particularmente relevante es el Título VII de la Ley 2/1998, pues concibe el Sistema Sanitario Público de Andalucía como el conjunto de recursos, medios y actuaciones de las Administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma o vinculado a las mismas y orientados a la satisfacción del derecho a la protección de la salud a través de la promoción, la prevención y la atención sanitaria. Dicho

apartado, al describir los rasgos característicos del Sistema Sanitario, indica, como valores fundamentales, la prestación de una atención integral, la calidad de los servicios prestados y la efectividad de los demás derechos reconocidos. Sin embargo, los Títulos VIII y IX se dedican a aspectos relativos a la docencia e investigación sanitaria y a la financiación del Sistema Sanitario Público.

Concluyendo este breve *excursus*, cabe señalar como, entre otras, la Ley 2/1994, de 24 de marzo, de creación de una empresa pública para la gestión de los servicios de emergencia sanitaria, contribuyen a completar el panorama legislativo andaluz para lo que atañe a la materia sanitaria.

3.9 Las aportaciones de UGT Andalucía a la mejora de la seguridad e higiene en el trabajo y al desarrollo del Sistema Andaluz de Salud: propuestas congresuales y Acuerdos de Concertación Social en Andalucía

En este apartado, nos planteamos describir la contribución de UGT Andalucía a la construcción de un servicio sanitario eficaz y eficiente en Andalucía, de acuerdo con lo establecido en la normativa nacional y autonómica que hemos tenido ocasión de describir en los apartados anteriores.



Cartel de UGT Andalucía sobre la prevención de embarazos en la juventud. Años 90

En efecto, este sindicato ha mostrado siempre interés y preocupación por esta importantísima manifestación del Estado Social. Es suficiente, por ejemplo, mirar a las ponencias del VI Congreso de UGT Andalucía de 1998 para percatarse de cuál ha sido la interpretación adoptada respecto al derecho a la salud: “El derecho a la salud es uno de los bienes básicos del ciudadano [...] UGT comparte el compromiso de un servicio sanitario con unas prestaciones globales, con igualdad de acceso, equitativo, gratuito y universal para el conjunto de las personas que viven en nuestro País [...] entendemos que el servicio sanitario, debe ser: eficiente, único, integral e integrador, participativo y eficaz socialmente, lo que todo ello conllevará la calidad de las prestaciones” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*).

Así, cuando en enero de 1980, UGT Andalucía celebra su primer Congreso, la necesidad de garantizar la salud de los trabajadores y la higiene de los lugares de trabajo hizo su inmediata aparición en el conjunto de la acción sindical: “la Seguridad e Higiene en el trabajo es sin duda uno de los campos de lucha a nivel de empresa, de convenios colectivos de legislación en el Parlamento que a corto y a medio plazo se nos va a presentar y que nuestra Organización debe impulsar y potenciar, que el trabajador es el principal protagonista de la Seguridad e Higiene en el trabajo, pues él padece las consecuencias negativas que de ella se derivan.” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *I Congreso UGTA ene 1980. Actas y Resoluciones*).

En el Congreso de mayo de 1986 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA may 1986. Resoluciones*) se mantiene la preocupación del sindicato por la problemática de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Así, lo puso de manifiesto un análisis del estado de la situación de aquella época, en la que se denunciaron las ambigüedades de la entonces Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como del Reglamento del Ministerio de Industria; las faltas de control del cumplimiento de la legislación en los centros de trabajo; las idiosincrasias del Gabinete Territorial de Higiene y Seguridad en el Trabajo; el mal funcionamiento de Mutuas Patronales y Organizaciones privadas de prevención controladas por los empresarios.

En tal sentido, UGT Andalucía manifestó su intención de “ir más allá de la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales” poniendo en marcha un sistema de “defensa integral de la salud en el trabajo”, en el que tuvieran cabida las condiciones de trabajo, los ritmos de producción, las primas, la fatiga física y mental, la consideración por la precariedad en la contratación y todos los demás factores influyentes en la organización del trabajo.

Por estas razones, el Congreso de UGT Andalucía de 1986 formuló una serie de objetivos a perseguir para garantizar la salud en los ámbitos laborales:

- la democratización de las estructuras administrativas del servicio social de Higiene y Seguridad en el Trabajo a todos los niveles y la participación sindical;
- la planificación coordinada de las acciones de todos los organismos encargados de las materias relativas a la Seguridad e Higiene en el Trabajo;
- el control por parte de las Centrales Sindicales de los Gabinetes de Higiene y Seguridad en el Trabajo de Andalucía;
- la renovación de leyes y normativas en la materia;
- la posibilidad por las Secciones Sindicales de desarrollar funciones de elaboración y control de las condiciones de seguridad e higiene;
- la elaboración de planes anuales de prevención en colaboración con empresas, sectores de producción, Secciones Sindicales y Federaciones Provinciales de Industria.

A destacar fue la organización de las “Primeras Jornadas de Salud Laboral de UGT de Andalucía”, celebradas en agosto de 1985.

En el Congreso de 1986, UGT Andalucía llevó a cabo un análisis de la situación de la sanidad pública en Andalucía, dando cuenta de la formulación de propuestas de mejora de la gestión del sistema sanitario. (FUDEPA. AHUGT-A: D, III Congreso UGTA. May 1986. Gestión).

En este sentido, uno de los principales problemas que fue objeto de discusión fue el relativo a la reducción de los conciertos de la sanidad pública con las clínicas privadas, una iniciativa que fue saludada favorablemente por la misma UGT Andalucía, pues se consideró como una apuesta por la potenciación de la sanidad pública, pero que, a la vez, desató la preocupación por los trabajadores del sector privado.

Asimismo, el sindicato actuó para exigir el cumplimiento, por parte de la RASSA (Red de Administración Sanitaria de la Seguridad Social Andaluza), de los acuerdos alcanzados con UGT e INSALUD (Instituto Nacional de la Salud). Se mantuvieron, en este sentido, numerosas reuniones con el fin de entablar un proceso de negociación global con la Consejería de Salud y Consumo.

Por último, cabe destacar cómo UGT Andalucía participó en el Consejo General de la RASSSA una vez que la Comunidad Autónoma asumió las competencias en materia de salud transferidas por el INSALUD.

En mayo de 1990 se celebró el IV Congreso de UGT Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA may 1990. Resoluciones), ocasión en la cual el sindicato volvió a remarcar la importancia del servicio sanitario, pues “es la sanidad

un bien básico de las personas, estando reconocido el derecho a su protección y prestación en la propia Constitución”.

En dicho congreso, UGT Andalucía puso en evidencia cómo diferentes indicadores en materia de salud mostraban la persistencia de un diferencial negativo de Andalucía respecto a otras zonas del territorio nacional, todo ello debido, en particular, a la escasez de medios sanitarios, recursos humanos y técnicos.

Entre las denuncias hechas públicas por el sindicato, destacó la referente a la población de diferentes provincias andaluzas, obligada al desplazamiento a otras provincias o regiones, para conseguir la asistencia sanitaria especializada necesitada.

Ante esta situación, el Congreso resolvió como necesario asegurar igual prioridad a la prevención, al cuidado de los pacientes crónicos y ancianos, a la cura y tratamiento de los pacientes agudos; situar al paciente como centro del sistema; hacer de la calidad de la prestación médica una prioridad del Servicio Andaluz de Salud; y articular las medidas necesarias para la participación de las centrales sindicales en el seguimiento y control del conjunto de la sanidad pública en Andalucía.

El V Congreso de UGT Andalucía se celebra en mayo de 1994 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA may 1994. Resoluciones*) y también en esta ocasión el sindicato no dejó de ejercer su fuerza de presión sobre los poderes públicos para impulsar la garantía de unas mejores condiciones de trabajo, en cuanto a seguridad laboral e higiene, y la protección social, a través de la promoción del servicio de salud público.

Por ello, los acuerdos del V Congreso contienen declaraciones que ponen de manifiesto los ideales claros y firmes del sindicato respecto a estas materias: “UGT Andalucía cree firmemente que este derecho [a la salud] sólo podrá hacerse efectivo a través de un Servicio Nacional de Salud, financiado y gestionado públicamente, que, como tal, garantice, por un lado la aplicación de los principios básicos de universalidad, equidad y eficacia y, por otro, tenga al usuario como centro del mismo.”

En tal sentido, la acción de UGT Andalucía se manifestó, en aquel contexto, en cuatro ámbitos distintos, que así podemos sintetizar:

- promoción del sistema de salud público;
- atención al usuario;
- democratización del sistema de gestión de salud;
- políticas de salud laboral.

En el primero de estos bloques, el sindicato dejó clara la necesidad de desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Salud buscando una mayor igualdad en el derecho a la salud de todos los ciudadanos; así como la necesidad de defender la gratuidad del uso de todos los servicios y prestaciones sanitarias públicas; de reclamar una financiación suficiente para la universalización del servicio y la extensión de sus prestaciones; de requerir la extensión del catálogo de prestaciones en otros campos todavía no atendidos; de avanzar en la mejora de la atención hospitalaria para conseguir una reducción sustancial de las listas de espera; de exigir el desarrollo completo de la Atención Primaria y la optimización de los recursos de atención especializada; de coordinar los recursos sanitarios con otros dispositivos del Estado y Comunidades, a fin de evitar desequilibrios y desigualdades territoriales.

Por otra parte, en relación con la atención al usuario, el V Congreso de UGT Andalucía expresó la exigencia de elaborar un sistema de procedimiento de reclamaciones, con la obligación de respuestas efectivas, inspirada en los principios de seguridad, confianza y satisfacción, por los casos de accidentes médico-sanitarios, (con independencia de las responsabilidades civiles o penales, personales e institucionales que tuvieran lugar); asimismo, resolvió la necesidad de establecer un sistema de control de calidad de los servicios.; de igualar en prioridades la prevención, el cuidado de los pacientes crónicos y ancianos, con la cura y tratamiento de los pacientes agudos; de situar, en definitiva, al usuario como centro del sistema.



Imagen de las movilizaciones de UGT Andalucía en defensa de la Sanidad pública. Octubre de 1997

En lo relativo a la democratización efectiva de los órganos de gobierno de las instituciones sanitarias, UGT Andalucía quiso impulsar una participación decisoria de las organizaciones sociales más representativas en la dirección de las Áreas de Salud y de los centros de trabajo; promoviendo, además, la participación real de los trabajadores del sistema sanitario con el fin de valorizar su condición de capital básico del sistema mismo.

Asimismo, cabe recordar cómo, en esta misma época, el sindicato junto con otros representantes de los trabajadores emprendió una dura lucha para evitar la mercantilización de determinados servicios sanitarios puesta en marcha por la reforma del Plan de Salud andaluz (véase, por ejemplo, la creación por decreto de una “Sociedad Anónima para la gestión de los servicios de Urgencia de la Comunidad Autónoma”). En este sentido, se adoptaron una serie de movilizaciones (contenidas en la resolución del IV Comité de Andalucía) para apoyar al sector de Sanidad de la Federación de Servicios Públicos (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA. May 1994. Gestión*).

Por otra parte, manteniendo una trayectoria que veía sus principios en el Congreso de 1980, UGT Andalucía promovió una fuerte acción sindical en materias relativas a salud laboral, a higiene en los puestos de trabajo y a la prevención de riesgos laborales.

En primer lugar, el sindicato denunció la alta siniestralidad laboral en Andalucía y su relación con la precariedad en el empleo. Por lo tanto, UGT Andalucía consideró como una de sus prioridades instar a los poderes públicos la transposición, en el marco jurídico autonómico, del contenido de la legislación comunitaria europea, consagrado en distintas directivas sobre salud laboral elaboradas por el Consejo de Europa: especialmente, la Directiva Marco 83/391/CEE; la relativa a Lugares de Trabajo (89/654/CEE); a Equipos de Trabajo (89/655/CEE); a Equipos de Protección Personal (89/656/CEE); a Manejo manual de cargas (90/269/CEE); a Pantallas de visualización (90/107/CEE) modificada por la 88/642/CEE.

Además, del V Congreso de UGT Andalucía se desprende la voluntad del sindicato de extender y ampliar aquellos derechos básicos indicados en la Directiva marco y, asimismo, de coparticipar en el establecimiento y aplicación efectiva de la política sobre salud laboral de la Junta de Andalucía como reflejo de la política nacional del Estado.

A la luz de estas consideraciones, UGT Andalucía indicó, en los siguientes postulados, los principios guía para lograr la tutela de la salud de los trabajadores:

- asegurar un nivel preventivo y de protección lo más elevado posible;

- conseguir la presencia, en todas las empresas, de Servicios de Prevención propios o mancomunados, encargados de efectuar un primer estudio de los riesgos y de introducir las medidas preventivas adecuadas;
- asegurar la participación de los trabajadores y sus representantes en todas las etapas del campo productivo, así como el desarrollo, planificación y concreción de todas las medidas importantes para la protección del medio ambiente de trabajo;
- conseguir la mejor adaptación del trabajo al trabajador.

Es cierto que uno de los propósitos más relevantes formulados con ocasión del V Congreso fue el de mejorar y ampliar la participación institucional del sindicato para lograr el desarrollo efectivo de las actuaciones y el cumplimiento de los principios y acciones antes enumerados. En este sentido, el Congreso de UGT Andalucía resolvió la necesidad de solicitar al Gobierno de la Junta de Andalucía, la creación de un Consejo Andaluz de Salud Laboral (con composición tripartita, Administración, Sindicatos y Empresarios), para la propuesta de directrices políticas en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo, para el desarrollo de funciones de asesoramiento al Gobierno Autónomo, y para la adopción de acciones de carácter ejecutivo dirigidas a garantizar una gestión eficaz en materia de salud laboral.



UGT Andalucía siempre ha velado por preservar, proteger y promover la salud pública

Por otra parte, UGT Andalucía resolvió crear el Departamento de Salud Laboral, dentro de su Secretaría de Acción Institucional, con el fin de conseguir, dentro del sindicato mismo, unos niveles técnicos y de organización suficientes para el desarrollo de las actuaciones institucionales en materia de salud laboral y medio ambiente.

Asimismo, el sindicato decidió solicitar al Gobierno autonómico una mayor participación de los representantes sindicales en la elaboración de los criterios de actuación en estas mismas materias y en la evaluación de los resultados.

Por todo ello, el V Congreso de UGT Andalucía estableció crear la figura del Delegado de Prevención en el ámbito de los órganos de participación institucional, con el fin de promover la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas.

Una mención particular merece la acción que el sindicato resolvió impulsar, en estos mismos ámbitos de acción, respecto a la PYMES, con el fin de evaluar y prevenir también para estas empresas los factores de riesgo para la salud de los trabajadores.

Finalmente, el V Congreso de UGT Andalucía quiso hacer referencia a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, para medir su actuación. En este sentido, se desprende que las Mutuas constituyen, desde el punto de vista sindical, un instrumento incapaz de dar respuestas adecuadas a los objetivos propuestos.

Por ello, el sindicato, a través de su acción institucional, resolvió integrar e interrelacionar las medidas de prevención en materia de salud laboral y los planes de prevención de seguridad e higiene en el trabajo de las Mutuas de AT y EP, asociando ambas iniciativas en su conjunto, con el objetivo de reducir drásticamente los índices de siniestralidad de nuestro país.

En marzo de 1998 se celebró el VI Congreso de UGT Andalucía y, en aquella sede, el sindicato aprovechó la ocasión para realizar, entre otras iniciativas, un balance crítico de los primeros catorce años del Servicio Andaluz de Salud.

La ponencia del Congreso dedicada al tema de la salud (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*), puso de manifiesto cómo el desarrollo de la Ley General de Sanidad (L. 14/1986) había sufrido una paralización, sobre todo en sus relaciones laborales y en la adecuación de la financiación, situación ésta agravada además por la aparición de nuevas fórmulas de gestión que, en opinión de UGT Andalucía, ponían en peligro la existencia de una única red sanitaria pública integral e integradora.

Por estas razones, el Congreso denunció, en primer lugar, que la reforma de la Atención Primaria se había quedado inconclusa; y asimismo, que el mantenimiento en la atención hospitalaria de elementos de organización y gestión arcaicos, con baja productividad social, estaba resultando en exclusivo beneficio de la iniciativa privada, al pretender la Administración resolver dichos problemas a través de la concertación con la sanidad privada.

Ante esta situación, el Congreso de UGT Andalucía resolvió exigir la universalización de la asistencia sanitaria; la financiación exclusivamente pública; el mantenimiento de la hegemonía de la provisión y gestión pública y, por lo tanto, el reconocimiento de la iniciativa privada como opción subsidiaria; la mejora en la organización, y la profundización en el proceso de descentralización de los servicios sanitarios; la extensión plena de la Atención Primaria; el incremento de la legitimación social del Sistema a través de la participación efectiva de los ciudadanos y de los trabajadores; la puesta en marcha de la prevención y promoción de la salud; todo ello manteniendo al usuario como eje central de la acción de los poderes públicos.

En materia de salud laboral (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA mar 1998. Resoluciones*) el Congreso resolvió apoyar una reforma de la Legislación de la Seguridad Social idónea para considerar toda la vida laboral de los trabajadores como el ámbito temporal potencialmente capaz de provocar enfermedades profesionales y, a la vez, adecuada para considerar el cambio de calificación (de enfermedad común a enfermedad profesional), cuando desde el historial clínico-laboral del trabajador se aprecie una evolución en la gravedad de la enfermedad.

A través de la concertación y la negociación colectiva, UGT Andalucía se comprometió, además, a promover la inclusión de cláusulas contractuales para establecer revisiones médicas obligatorias y periódicas, con el fin de diagnosticar la evolución de determinadas enfermedades comunes y posibilitar el reconocimiento de su origen laboral.

Del estudio de las actas del VIII Congreso de UGT Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VIII Congreso jun 2005. Resoluciones*), celebrado en junio de 2005, se desprende la preocupación del sindicato por la afirmación, en aquel momento histórico y social, de tesis neoliberales capitalistas y de sus correspondientes políticas regresivas, orientadas a denigrar a las instituciones del Bienestar y a reemplazar los principios de solidaridad, equidad y justicia social, como valores básicos de la sociedad.

En este contexto, la UGT Andalucía asumió el reto de ser coherente y consecuente con su propia historia y razón de ser, para defender lo público a través de planteamientos cercanos a las necesidades sociales. Por lo tanto, el sindicato, como en otras ocasiones, apostó decididamente por un proceso de reforma de las estruc-

HOJA DIVULGATIVA

Nº 1 JULIO-AGOSTO 2005



SALUD LABORAL

Desde la Secretaría Ejecutiva (Salud Laboral, Medio Ambiente y Drogodependencia) se presentan esta 'Hoja Divulgativa', que pretende informar a los compañeros y compañeras del Sindicato sobre las temas de mayor interés en el ámbito que desde esta Secretaría estamos abordando.

Plan estatal de actuación para la mejora de la Seguridad y la Salud en el trabajo y la reducción de la siniestralidad laboral

El pasado mes de abril se aprobó en Consejo de Ministros el Plan de actuación en materia de salud laboral, con objeto de lograr una mayor y más rápida reducción de la siniestralidad laboral. En él se recoge la Estrategia Española en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuya elaboración fue aprobada en la Mesa de Diálogo Social.

<p>ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2005-2008</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reducir la siniestralidad y mejorar la seguridad y la salud en el trabajo. -Cumplir con un compromiso asumido con las fuerzas políticas, con las comunidades autónomas y con los interlocutores sociales en el marco del Diálogo Social. -Atender a la obligación de los poderes públicos de desarrollar políticas que protejan la seguridad y salud de los trabajadores. 	<p>MEDIDAS ESPECÍFICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer la Inspección de trabajo mediante un incremento presupuestario de los créditos. Reforzar los recursos humanos con inspectores, subinspectores y técnicos de PRL. -Actuación de la Inspección en sectores de alta siniestralidad, con visitas a empresas y realizándose actuaciones sobre actividades con mayor índice de contratación temporal y el sector de la construcción. -Reforzar los recursos materiales y humanos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo. -Tramitación de medidas normativas. -Reforzar la colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. -Incremento de los fondos destinados a acciones de formación continua en PRL. -Plan de lucha contra los accidentes in itinere. -Finalización del nuevo listado de enfermedades profesionales.
---	--



RECURSOS DISPONIBLES

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales movilizará 450,7 millones de euros para el desarrollo del Plan, superando, para 2005, en 127 millones de euros el presupuesto del año anterior.

Plan de General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía. 2003-2008

El Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, hace público el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía en el periodo 2003-2008.

<p>RESUMEN DE ACCIONES PREVISTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de sensibilización. - Implantación germen cultura preventiva en enseñanza primaria, secundaria y bachiller. - Instar a la Admón. central para que se modifique la legislación. - Aprobación en el ámbito de nuestra comunidad de las siguientes normas 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de mecanismos de coordinación con las administraciones implicadas en el ámbito educativo. - Aumento eficacia de los departamentos de la administración andaluza. - Potenciación órganos participación y creación de otros nuevos, así como coordinación de implicados en prevención.
--	--

Secretaría Ejecutiva
C/ Antonio Salado, 12 - 41002 - Sevilla
Tel. 954 50 63 00 - Fax 954 50 63 03 e-mail: ssmo@andalucia.ugt.org

Hola Divulgativa de UGT Andalucía sobre Salud Laboral. Nº 1, julio-agosto de 2005

turas organizativas y de gestión de los Servicios Sanitarios Públicos, a fin de garantizar, una vez más, los principios de universalidad, gratuidad, equidad y solidaridad.

El VIII Congreso de UGT Andalucía reafirmó como un claro objetivo general del sindicato “la defensa de un Sistema Sanitario Público, con una filosofía integradora, universal, equitativa y solidaria que garantice al ciudadano los máximos niveles de calidad, tanto asistencial como de prevención y promoción de la salud, que nos permita alcanzar un mayor grado de bienestar social y la reducción de desigualdades”

Para ello, el Congreso propuso, entre otras, las siguientes medidas:

- abrir un proceso de diálogo con el Gobierno andaluz y los agentes sociales para consensuar un nuevo modelo sanitario;
- elaborar un modelo de financiación de la Sanidad Pública coherente, solidario y equitativo;

- reclamar una financiación suficiente para la universalización del Servicio y la extensión de sus prestaciones;
- equiparar, paulatinamente, el porcentaje del gasto sanitario público con el de la Unión Europea;
- desarrollar la legislación correspondiente y posibilitar a los centros de gastos una gestión eficaz y eficiente;
- abordar el desarrollo de los mandatos enunciados en la Ley General de la Seguridad Social y la Ley 8/86, relativos a la organización y gestión de los Servicios Sanitarios, con el objetivo de lograr un marco organizativo y jurídico adecuado a la complejidad de la medicina moderna;
- conseguir el 100% de cobertura de la población andaluza por los Servicios de Atención Primaria de salud, suficientes, accesibles y de calidad.
- reclamar una adecuada coordinación de los dispositivos de urgencias extrahospitalarias y hospitalarias, para garantizar la asistencia en los casos críticos;
- exigir una acción prioritaria en materia de seguridad y salud laboral del personal que presta sus servicios en el SAS;
- dotar las plantillas, según las necesidades asistenciales y sociales de la población a cubrir;
- y mejorar la calidad de los servicios y su accesibilidad, extendiendo medidas que acerquen la asistencia al ciudadano/a.

En el mismo año 2005, el 14 de noviembre, UGT Andalucía realizó su comparecencia anual ante el Parlamento Andaluz para discutir el Proyecto de Ley 7-05/PL000005, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006. (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20090306*librocomparencias*).

En esta ocasión el sindicato felicitó el incremento del 13,2% del gasto en materia de política sanitaria (equivalente a un total de 8151,2 millones de euros) planteado por el Gobierno autonómico, y saludó positivamente dicha iniciativa definiéndola como “la de mayor importancia en términos absolutos” y además describiéndola como “un reflejo [...] de la prioridad que tiene para el Ejecutivo [la materia sanitaria...] que debe traducirse en la conformación de un Sistema Sanitario Público Andaluz de calidad, con atención personalizada, cercana y humana, donde se incorporen y establezcan los mecanismos para hacer efectivos nuestros derechos sanitarios y capaz de afrontar los nuevos desafíos sanitarios de nuestra sociedad: nuevas necesidades, nuevos derechos, envejecimiento o la promoción de la salud.”

El IX Congreso de UGT Andalucía (celebrado en septiembre de 2009) representa, nuevamente, la ocasión más propicia para el sindicato, para formular propuestas y críticas importantes en materia de política sanitaria (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IX Congreso UGTA sep 2009. Resoluciones Acción*).

En primer lugar, cabe destacar cómo la UGT Andalucía renueva su inclinación positiva respecto al modelo sanitario público de carácter universal, “en el que los pacientes y usuarios del Sistema Andaluz de Salud accedan a todas las prestaciones del Sistema como [...] la libre elección del médico y de centro sanitario, la información sobre los servicios y prestaciones, estar adecuadamente informados sobre sus procesos de enfermedad y emitir el consentimiento para ser sometidos a tratamiento médico, el respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, el consejo genético y la medicina predictiva, la garantía de un tiempo máximo para acceder a los servicios y tratamientos, así como el acceso a cuidados paliativos, entre otros derechos”.

Por tanto, UGT Andalucía asume el compromiso y la responsabilidad de velar y exigir la garantía de dichos derechos reconocidos en el nuevo Estatuto de Autonomía, para poder proporcionar al ciudadano la mayor calidad de vida y bienestar posible desde el punto de vista de la salud.

Además, el sindicato manifiesta su voluntad de exteriorizar, “ante toda la sociedad en general y la administración sanitaria andaluza en particular, su postura de apuesta por la consolidación de empleo público y por el esfuerzo a mantener y aumentar los servicios sociales y las prestaciones para las clases más desfavorecidas”.

Por todo ello, el IX Congreso de UGT Andalucía formula una serie de objetivos, como la consolidación de las situaciones laborales para todas las categorías profesionales que se incluyen en el Sistema Público Andaluz; la ampliación de los servicios y derechos de los ciudadanos para todos, pero especialmente para los más desfavorecidos; la expansión territorial de todos los servicios especializados; el incremento del presupuesto destinado a desarrollar una política de prevención de los riesgos laborales efectiva; la potenciación de la asistencia especializada, mediante consultas, en zonas rurales; el aumento de las prestaciones de urgencia en la atención primaria, dotando de medios suficientes los centros, de tal manera que logremos una descongestión real y efectiva de los centros de atención especializada.

Asimismo, el sindicato propone una serie de acciones dirigidas a la consecución de los objetivos mencionados con anterioridad, es decir:

- atajar la alta temporalidad del empleo en el Servicio Andaluz de Salud, así como prohibir a las diferentes administraciones la contratación con empresas que tienen alta temporalidad y que incumplan las normas laborales;
- tratar de homogeneizar las relaciones laborales en el ámbito de la Administración Sanitaria, acorde con lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público;
- estudiar el actual proceso de externalización y privatización de los servicios públicos sanitarios y las distintas figuras que se utilizan para ello;
- impulsar la creación en nuestra Comunidad de un Comité Consultivo tripartito en el marco del Sistema Andaluz de Salud equivalente al Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud;
- aplicar a los trabajadores una cláusula de revisión salarial que garantice un mínimo de 1.000 euros netos mensuales en nómina;
- acordar el mínimo de plantilla exigible por servicio o centro, de tal manera que se garantice una asistencia sanitaria homogénea independientemente de las distintas eventualidades que pudiesen surgir;
- facilitar la movilidad geográfica voluntaria de todos los profesionales del Sistema Sanitario Público Andaluz.

Asimismo, es preciso recordar, brevemente, la comparecencia ante el Parlamento andaluz que UGT Andalucía ha llevado a cabo el 16 de noviembre de 2009, para discutir el Proyecto de Ley 8-09/PL000006, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010. Cabe destacar cómo dicha comparecencia fue la ocasión propicia para el sindicato para saludar positivamente un nuevo incremento del gasto público en materia sanitaria (9.797,7 millones de euros, el 29% del peso total de los presupuestos), así como el incremento del 4,3% que sufre el programa 41B de Formación Sanitaria, Continua y de Postgrado, el 8,5% del programa 41K de Política de calidad y modernización y la estabilización del programa 41C de Atención sanitaria con 7.111.313 € (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20090306comparecencia_pptos).

Sin embargo, esta labor de reconstrucción de las aportaciones de UGT Andalucía a la construcción y constante mejora del Servicio Sanitario Andaluz, quedaría incompleta si olvidáramos citar, por lo menos, dos de los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía (ACSA) que más han contribuido en dichas aportaciones: el ACSA de julio de 1987, celebrado entre UGT Andalucía y la Junta de Andalucía, y el ACSA de febrero de 1990, celebrado entre UGT Andalucía, CCOO-A y el Gobierno autonómico.

Así, en el marco del primer acuerdo señalado (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA-JA 1987*) las partes contratantes convinieron sobre la necesidad de orientar la política sanitaria andaluza a la dotación de recursos humanos y materiales “suficientes a la atención sanitaria de la población en el concepto más amplio (preventiva, curativa, rehabilitadora y social)”; así como sobre la oportunidad de que dichos recursos estuvieran gestionados por el Organismo competente de la Junta de Andalucía, garantizando la cobertura de las necesidades en materia de salud de la población andaluza.

Con esta óptica, las partes firmantes se comprometieron:

- a integrar los recursos públicos sanitarios de Andalucía a favor del S.A.S., priorizando los dependientes de las Diputaciones, Corporaciones Locales, Organizaciones Públicas sin ánimo de lucro, etc.;
- a velar especialmente por la calidad asistencial prestada a los usuarios tanto en atención primaria como especializada, encargando de la evaluación el Consejo General del S.A.S.;
- a fomentar los aspectos docentes, de investigación y gestión económica de la sanidad andaluza, como elementos decisivos en la dotación y planificación de recursos humanos, científicos y materiales de la sanidad pública andaluza;
- a desarrollar conjuntamente el Estatuto Marco del Personal de Instituciones Sanitarias en el ámbito de nuestra Comunidad, con especial incidencia en todo lo relativo a las condiciones laborales de los trabajadores comprendidos en este Estatuto;
- a establecer un marco de colaboración permanente entre las partes firmantes y Administración Autónoma para promover acciones distintas (como, por ejemplo, de vigilancia sanitaria del medio ambiente; de promoción del programa de salud materno-infantil con especial atención a la población escolar; de atención a la tercera Edad; de prevención de enfermedades infecciosas y transmisibles y de atención a la población penitenciaria).

En relación con la salud laboral, las partes firmantes consideraron imprescindible poner en marcha planes especiales de información y prevención en sectores productivos de mayor índice de riesgo; elaborar propuestas aprobadas por los firmantes y la Comisión de Salud Laboral del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales a poner en práctica, en caso de acuerdo, en un plazo no superior a tres meses; avanzar hacia la unidad de competencias en materia de Salud Laboral manteniendo reuniones de trabajo y coordinación entre las diversas Consejerías y la Comisión

Laboral del C.A.R.L. al ritmo de una reunión cada mes; incrementar la participación de los agentes sociales en el S.A.S., constituyendo las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Consejo General.

Asimismo, en el ACSA celebrado entre UGT Andalucía, CC.OO.-A y la Junta de Andalucía en febrero de 1990 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb 1990*) resultó clara la denuncia de la desigual distribución de los recursos sanitarios como característica propia del sistema sanitario andaluz. Las partes acordaron concretar algunas de las causas de dicha desigual distribución (por ej. la tendencia a la concentración en determinados puntos o zonas del territorio autonómico), expresada tanto en medios humanos (especialistas y personal de enfermería especialmente) como en medios materiales (Hospitales y Centro de Salud).

Por otra parte, los firmantes reconocieron el esfuerzo realizado por la Comunidad Autónoma, tanto en la construcción y puesta en marcha de Hospitales Comarcales (Axarquía, Baza, Motril, Ronda, Pozoblanco, Antequera, Osuna, Huerca-Overa) y Centros de Salud, como en la incorporación de nuevos profesionales al sector sanitario.

Con el fin de avanzar en la solución de los problemas planteados y en la promoción de las mejoras del sistema (más concretamente, en el impulso de la medicina preventiva, de las consultas internas y externas y de la propia calidad de la asistencia sanitaria), las partes firmantes, acordaron una serie de medidas, entre las cuales recordamos el análisis de las causas del déficit de especialistas y del personal de enfermería; el compromiso de la Administración sanitaria para presentar en un breve plazo una propuesta de plantilla de sus centros asistenciales; la presentación de una propuesta para la articulación de Fondos de Nivelación con el fin de hacer efectivos los principios de equidad y solidaridad interterritoriales en el campo sanitario; la puesta en marcha de las Comisiones de Evaluación de Calidad de los Centros Hospitalarios, en los Distritos de Atención Primaria y en las Áreas de Salud; la constitución de un Grupo de Trabajo en el seno del Consejo General del Servicio Andaluz de Salud; el completamiento de la Red Pública de Servicios Sanitarios con la integración de todos los recursos de las Corporaciones en el Servicio Andaluz de Salud; la regulación de la participación sindical activa en la planificación y control de la sanidad andaluza mediante Ley; y la regulación de la concertación de servicios sanitarios con terceros, tanto en su vertiente asistencial como económica.

3.10 Conclusiones

En este Capítulo nos hemos planteado analizar uno de los derechos más importantes consagrados en nuestra Constitución, así como en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: el derecho a la salud.

En el intento de llevar a cabo nuestro planteamiento hemos descrito y analizado esta garantía jurídico-subjetiva no sólo a la luz de nuestra Carta Fundamental, sino también a través del Derecho internacional y comunitario, sin olvidarnos de mirar a la configuración del derecho a la salud en las épocas algo más remotas (siglos XIX y XX).

Nos hemos además preocupado de describir el marco normativo actual en ámbito nacional, analizando la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y, en un segundo momento, el reparto competencial entre Estado central y Comunidades Autónomas contenido en este mismo instrumento legislativo.

De esta manera, hemos puesto rumbo a Andalucía para ilustrar la articulación del derecho a la salud en este territorio, desde la asunción de competencias en materia sanitaria, llevada a cabo por la Comunidad Autónoma, hasta la actualidad.

Por último, hemos querido dar cuenta de la importantísima contribución de UGT Andalucía a la implementación de este derecho, basando nuestra investigación en los fondos documentales conservados por la FUDEPA.

A través de este trabajo hemos querido destacar la importancia de este valor en su doble vertiente de derecho individual (relacionado con la necesidad de lograr y mantener unas condiciones dignas de salud) y de derecho colectivo (es decir, vinculado al interés de la comunidad a ser integrada por individuos sanos); dejando de manifiesto cómo la salud representa uno de los derechos sociales más importantes.

En efecto, la salud constituye hoy, para un Estado que pretende ser verdaderamente social y democrático, una garantía cuyo acceso debe ser posible para cualquier ser ciudadano, con independencia de su sexo, raza, religión o condición política o social; un derecho, por lo tanto, que obliga, por su contenido esencial, a todos los poderes públicos, como garantes de la salud y del bienestar colectivo, verdaderos presupuestos de una vida digna.



Cartel de UGT para una campaña de promoción de la salud

4. MEDIO AMBIENTE

*“La Tierra no es una herencia de nuestros padres,
sino un préstamo de nuestros hijos.”*

Proverbio de los nativos americanos

4.1 Introducción

Las sociedades modernas reconocen gran importancia al desarrollo sostenible, pues entienden que dicho desarrollo permitirá a las generaciones venideras gozar de una mejor calidad de vida.

Desarrollo sostenible –concepto que, como veremos, aparece por vez primera en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972- es sinónimo de equilibrio en los factores que le conciernen y que se encuentran, entre sí, estrechamente relacionados: prosperidad económica, justicia social y, sobre todo, respeto para un medio ambiente saludable.

La preocupación por el medio ambiente en los ordenamientos jurídicos de la Europa democrática es consecuencia evidente de la toma de conciencia colectiva de la importancia del desarrollo sostenible y, asimismo, del deterioro de los recursos naturales. Por todo ello, los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, y

en especial el Derecho Comunitario Europeo, asumieron, a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, como objeto de regulación y protección el respeto al medio ambiente y la salvaguardia de los recursos naturales.

En particular, las instituciones comunitarias se convirtieron en auténtico motor del cambio cultural y normativo en materia ambiental.

Así, vemos cómo en 1967 se aprueba la primera Directiva de carácter medioambiental, y cómo durante toda la segunda mitad del siglo pasado se empiezan a implementar programas de acción en materia de medio ambiente, es decir, auténticos instrumentos jurídicos de acción comunitario con carácter plurianual y contenido diverso.

Sin embargo, será sólo en 1986 con el Acta Única Europea cuando, finalmente, se consagran unos principios fundamentales en materia de política medioambiental, que se transfieren a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Al día de hoy, la actuación de la Unión Europea en materia de medio ambiente constituye objeto de la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 por el que se establece el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente 2002-2012.

Dicho programa, asumiendo como reto de la Unión ampliada la realización del desarrollo sostenible en los territorios europeos, adopta como estrategia la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias.

Según establece este documento comunitario, los terrenos en los cuales perseguir dichos objetivos medioambientales son:

- La lucha contra el cambio climático.
- El respeto a la naturaleza y a la biodiversidad.
- El respeto al medio ambiente, la salud y la calidad de vida.
- Los recursos naturales y los residuos.

Como indicábamos al principio, en el camino hacia la toma de conciencia de los problemas medioambientales, un punto de inflexión determinante viene representado por la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 (precedente de las Cumbres de Río (1992), Kioto (1995) y Johannesburgo (2002)), de la que surgió un plan de acción y una declaración de principios que constituyó una auténtica guía universal.

Posteriormente, La Cumbre de la Tierra de 1992 (Cumbre de Río) se planteó con el propósito de intensificar los esfuerzos nacionales e internacionales en la lucha contra la degradación del medio ambiente, promoviendo un desarrollo sostenible a escala mundial.

¿Cuáles fueron los principales objetivos alcanzados por dichas iniciativas internacionales? Entre otros, cabe recordar la adopción de tres documentos y de dos Convenios Internacionales, a saber:

- a) La aprobación de la Agenda 21, un programa de trabajo para el siglo XXI. Para cada uno de los temas tratados en la Conferencia, se negociaron los objetivos y estrategias internacionales ente 1992 y los primeros años del Siglo XXI, incluyendo estimaciones de costes, prioridades y responsabilidades concretas. El documento Agenda 21 establece pautas para alcanzar modos de crecimiento social y económicamente sostenibles: el concepto de desarrollo sostenible. Se trataba de lograr en el año 2000 un desarrollo sostenible en el Tercer Mundo. El costo estimado de este Programa oscilaba entre 400 y 600 mil millones de dólares anuales (el 80% a aportar por los propios países en vías de desarrollo y el resto por las naciones ricas). El acuerdo final sobre financiación de este programa no estableció ninguna fecha para el aumento de la ayuda al desarrollo, pese a las presiones del Tercer Mundo. Este documento influyó decisivamente en el de la Comisión Europea hacia un desarrollo sostenible, adoptado en diciembre de 1992. El documento Agenda 21 fue suscrito por la Comunidad Europea y por sus Estados Miembros.
- b) La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, es decir, una declaración final de carácter político que significó el mayor consenso y al más alto nivel logrado en torno a la necesidad de pasar a la acción en la lucha por preservar nuestro entorno vital. Dicha declaración de principios fue suscrita por la Comunidad Europea y por los Estados Miembros.
- c) La Declaración de principios sobre Bosques y Selvas, suscrita por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.
- d) La apertura a la firma de los Convenios sobre el Cambio Climático y la Diversidad Biológica, firmados, igualmente, por la CE y sus Estados y por otros 155 países, con la exclusión, entre otros, de EE.UU. que no se adhirió al acuerdo sobre biodiversidad.

Otro hito fundamental en el proceso de toma de conciencia de los problemas medioambientales se halla en 1988, año en el que vio la luz el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

por voluntad conjunta de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la finalidad de evaluar la información científica, técnica y socioeconómica pertinente para la comprensión del riesgo de cambio climático inducido por los seres humanos. Desde su creación, el IPCC ha producido una serie de completos Informes de Evaluación sobre el estado de los conocimientos acerca de las causas del cambio climático, sus efectos potenciales, y las opciones en cuanto a estrategias de respuesta.

La respuesta internacional ante el reto del cambio climático se ha materializado en dos instrumentos jurídicos, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en 1992 y que entró en vigor en 1994, y el Protocolo de Kioto. La Convención, ratificada por 186 países, tiene como objetivo último lograr una estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir perturbaciones peligrosas de carácter antropogénico en el sistema climático. Por su parte, en 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida con el nombre de Protocolo de Kioto, que desarrolla y dota de contenido concreto las prescripciones genéricas de la CMNUCC y que cuenta con medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes). El Protocolo de Kioto, adoptado en 1997 y que entró en vigor en febrero de 2005, establece, por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y con economías en transición. Las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados deben reducirse al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 para el período 2008-2012.

4.2 La configuración doctrinal del medio ambiente en el ordenamiento constitucional

Como es sabido, nuestra Constitución se aprueba en 1978, es decir, pocos años después de la cumbre de Estocolmo, y está inmersa en ese nuevo escenario internacional y europeo. En efecto, nuestra Constitución es heredera de aquel contexto político y jurídico internacional sensible a la protección del ambiente, que ha sido objeto de análisis en el párrafo anterior.

Por estas razones, la Constitución española de 1978 asume la protección del medio ambiente a través del artículo 45, norma que, por un lado, consagra el derecho de todos “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” y por otro, el deber de todos de conservarlo. Para dar efectividad a dichas declaraciones, realiza un llamamiento a la “indispensable solidaridad colectiva” pero, sobre todo, a los poderes públicos para que éstos velen “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente”. Finalmente, el texto de 1978 reconoce que

las violaciones perpetradas contra el medio ambiente deberán sancionarse penal o administrativamente, en los términos que la ley establezca y deberán conllevar la obligación de reparar el daño causado.

Con esta norma, por lo tanto, se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno.

Sin embargo, la letra del art. 45 no aclara el concepto de medio ambiente y apenas perfila su significado jurídico.

En el intento de determinar dichos aspectos, tanto la doctrina, como la jurisprudencia constitucional y el legislador ordinario, han interpretado los límites de este bien jurídico en sentidos muy diversos, como es fácil demostrar.

En primer lugar, es preciso hacer referencia a la tesis de M. S. Giannini, que define el contenido de la noción de medio ambiente en tres sentidos distintos: a) en cuanto conservación del paisaje, incluyendo tanto las bellezas naturales como los centros históricos; b) en cuanto normativa relacionada con la defensa del suelo, del aire y del agua; y c) en cuanto objeto de disciplina urbanística.

Por otra parte, autores como R. Canosa Usera, al abordar este tema han criticado, en primer lugar, el carácter reiterativo del término “medio ambiente” -término producto del lenguaje administrativo más prolijo- prefiriendo a esta expresión la simple palabra “ambiente”. En cuanto al contenido, dicho autor no propone una definición, más bien denuncia la tendencia a ampliar desmesuradamente la noción de ambiente (si nos atenemos a la realidad, “ambiente” es todo lo que nos rodea) y el peligro de debilitar la importancia jurídica de dicho valor adoptando interpretaciones demasiado extensivas. A la luz de estas consideraciones, el autor estima que es tarea de los poderes públicos acotar qué bienes pueden calificarse de ambientales.

Otros autores, sin embargo, se atreven a dar una definición en positivo de lo que puede entenderse por derecho al medio ambiente. En este sentido, Delgado Piqueras entiende este valor constitucional como el derecho a preservar, proteger del deterioro y, en su caso, mejorar el medio ambiente en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial. Asimismo, considera que el deber del legislador no consiste en redundar una proclamación general que ya sanciona la Constitución ni tampoco en establecer una definición universalmente válida del derecho, sino en extender y hacer realidad su verificación en los distintos sectores del ordenamiento que le afectan. Esta es, según Delgado Piqueras, la tarea que el constituyente encomienda al legislador, decidir progresivamente en los distintos ámbitos y realidades de conflicto ambiental cuál debe ser el alcance de ese derecho, conjugándolo y armonizándolo con el resto de bienes, valores, principios y derechos igualmente reconocidos en la Constitución.

Por otra parte, Jordano Fraga ha defendido la construcción del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo en nuestro ordenamiento jurídico, en razón de tres causas distintas:

- La primera razón es la que nos ofrece la interpretación literal: si el artículo 45 de la CE utiliza la expresión derecho, lo que se reconoce es...un derecho.
- En segundo lugar, ex artículo 10.2 de la Constitución, son normas de nuestro ordenamiento jurídico tanto el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, como el art. 12 que consagra el derecho de toda persona a la mejora en todos los aspectos relacionados con la higiene del trabajo y el medio ambiente.
- En tercer lugar, el contenido del art. 53.3 de la Constitución es base indiscutible para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en el art. 45 CE

Sin embargo, en opinión de Domper Ferrando, el reconocimiento del derecho al medio ambiente en la Constitución española de 1978 se debe a la influencia de las demás constituciones europeas y a la conciencia creciente de la problemática medioambiental. Sin embargo, para este autor, en nuestro país el medio ambiente se entronca entre los principios rectores de la política económica y social, localizándose en la parte dogmática de la Constitución como un mero derecho de carácter económico-social.

Esta misma interpretación es la que acoge Sarmiento Acosta al afirmar que el art. 45 de la norma suprema se encuentra ubicado en el Capítulo III (“de los Principios Rectores de la Política Social y Económica) del Título I (de los Derechos y Deberes Fundamentales”), lo que significa que sólo podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes de desarrollo (art. 53.3 CE).

Por último, cabe recordar el constitucionalista portugués Gomes Canotilho, y su síntesis de las tres opiniones doctrinales más relevantes en materia de derecho al medio ambiente:

- El derecho al medio ambiente como derecho subjetivo y fundamental (doctrina portuguesa y parte de la española).
- El derecho al medio ambiente como interés difuso (gran parte de la doctrina italiana).

- El derecho al medio ambiente como fin del Estado, considerando su dimensión objetiva que impone obligaciones a los poderes públicos.

4.3 El derecho al medio ambiente en la interpretación del legislador nacional y del Tribunal Constitucional

El legislador ordinario, asumiendo la responsabilidad de desplegar el contenido del art. 45 de la Constitución, ha intentado definir el concepto de “medio ambiente” en su labor de desarrollo legislativo.

Sin embargo, la norma más importante en la materia, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, no introduce expresamente un concepto legal de medio ambiente, si bien, a la hora de expresar sus objetivos preceptúa que “esta ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado en términos funcionales el concepto de medio ambiente. En otras palabras, para el juez de la Constitución estaríamos ante una norma ambiental cuando su “centro de gravedad” se halla en lo ambiental, es decir, cuando su principal finalidad es la tutela ambiental, el “mantenimiento de un alto nivel de protección del ciclo de la vida”.

La sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico sexto, pone el acento sobre la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio “no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...”. Para el Tribunal Constitucional, la dinamicidad del concepto de medio ambiente se conjuga con su carácter antropocéntrico: “... esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción perteneciente al hoy y operante” (STC 102/1995, f.j. 4º). Por tanto, nuestro alto tribunal sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional procura resolver otra problemática relacionada con la interpretación del art. 45. Dicha norma, que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, se encuentra ubicada sistemá-

ticamente en el Capítulo III del Título I. Por lo tanto, en rigor, no representa un derecho sino un principio rector de la política económica y social, es decir un principio que supone un mandato al legislador y al resto de los poderes públicos para que orienten su actividad en la senda que marcan estos postulados.

Por todo ello, se puede concluir que el reconocimiento de un derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona constituye incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

Sin embargo, en la misma STC 102/1995 aparece la referencia más clara al derecho al medio ambiente como derecho subjetivo, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales. Asimismo, es posible encontrar conexión entre el art. 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del art. 9.2 CE, entendiendo que la promoción de la igualdad material exige como elemento fundamental un medio ambiente adecuado.

4.4 La protección del medio ambiente como un objetivo básico en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía

Resulta sorprendente el altísimo número de referencias que al ambiente dedica el nuevo Estatuto de Andalucía. Efectivamente, en el texto reformado del 2007 se alude a este valor desde muy diversas perspectivas (objetivos, principios rectores, derechos, deberes, competencias...).

Muestra de ello es, por ejemplo y con carácter general, el art. 10, ínsito en el Título Preliminar, en el que se encuadran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el párrafo 3.7º de dicha norma, se señala como objetivo básico de la Comunidad Autónoma “la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, 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, así como la dotación de infraestructuras modernas”. Como corolario a dicho objetivo, el apartado 4º especifica que “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

Por otra parte, en el nuevo Estatuto resalta la existencia de un Título en el que se incluye un catálogo de derechos subjetivos, fundamentalmente de carácter

social: el Título I (“Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas”). Dentro de este Título, se encuentra el art. 28 rubricado “Medio ambiente”, que reconoce el derecho subjetivo 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”. En el segundo apartado 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”. Ese mismo Título incluye un mandato a los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía para que orienten sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en dicho título y a alcanzar los objetivos básicos establecidos en el art. 10 (del que ya hemos hecho referencia), mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores, entre los que se incluye “el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire” (art. 37.20º).

Más allá de estas consideraciones, una de las novedades más relevantes del Estatuto andaluz reformado en 2007 es la inclusión de un Título, el séptimo, dedicado exclusivamente al medio ambiente, prueba del hecho por el que la protección de este valor representa un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino también fundamentalmente social.

Con dicho Título, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que en el desarrollo de sus políticas, las administraciones públicas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

El Título VII cuenta con doce artículos (del 195 al 206) que tratan aspectos distintos relacionados con el medio ambiente. Así, encontramos el art. 195 rubricado “Conservación de la biodiversidad” por el que “los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras”, o normas, como los arts. 196, 197, 204 que desarrollan competencias en materia de desarrollo sostenible, uso sostenible de los recursos naturales y utilización racional de los recursos energéticos. Asimismo, el Título VII pretende proteger el mundo animal (art. 205, rubricado “Protección de los animales”), o salvaguardar el patrimonio natural de Andalucía (vd. el art. 200, “Prevención de los incendios forestales y lucha contra la desertificación”), o prevenir la contaminación (vd. el art. 198, rubricado “Residuos”; o el art. 201 “Protección ante la contaminación”), o promover iniciativas públicas de

carácter distinto pero orientadas al respeto del medio natural (vd. el art. 203 “Uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte”; el art. 202 “Desarrollo rural”; el art. 199 “Desarrollo tecnológico y biotecnológico”); o finalmente, garantizar incentivos y medidas fiscales para promover la protección y respeto del medio ambiente en Andalucía.

4.5 El marco legislativo andaluz en materia de protección medioambiental

Es cierto que la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en 2007 ha significado un paso en adelante en la protección medioambiental en este territorio, riquísimo por su patrimonio natural y paisajístico.

Sin embargo, el Estatuto y su sensibilidad por la materia objeto de nuestro análisis, quedarían como letra muerta, meras declaraciones de principios o intenciones, sin la atenta labor de desarrollo legislativo del Parlamento andaluz.

Por ello, en esta sede, es preciso analizar cómo el legislador autonómico ha estimado oportuno plasmar aquellos postulados consagrados en el Estatuto reformado hace poco más que tres años.

Adoptado como norma metodológica el criterio cronológico (es decir, todas las normas aprobadas después del 20 de marzo de 2007, fecha en la que entra en vigor el Texto fundamental andaluz) y, como es obvio, el criterio material (es decir, todas las normas que atañen a la materia medioambiental), vienen en consideración, entre otras, tres disposiciones que nos planteamos analizar brevemente, es decir:

- la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía;
- la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (que deroga la precedente Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental);
- la Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como hemos puesto en evidencia anteriormente, nada más entrar en vigor el Estatuto reformado de Andalucía, el 27 de marzo de 2007 el Parlamento autonómico aprueba la Ley 2/2007, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía, una iniciativa legislativa cuyo objeto, finalidad y ámbito de aplicación es, cómo indica el mismo art. 1, “fomentar el uso de las energías renovables, promover el ahorro y la eficiencia energética, desde su producción

hasta su consumo, así como ordenar la utilización racional de los recursos energéticos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, bajo el principio de solidaridad colectiva en el uso de la energía”; asimismo, la norma se plantea “conseguir un sistema energético sostenible de calidad” (art. 1.3) y cumplir con “los planes, programas y normativa de la Unión Europea y de España en materia de ahorro y eficiencia energética y de fomento de las energías renovables”, y, finalmente, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el territorio andaluz “en consonancia con los compromisos adquiridos por el Estado Español con su adhesión al Protocolo de Kyoto.”

La ley, en este sentido, arranca de los principios constitucionales consagrados por el art. 45 de la Constitución para afirmar la necesidad de dar ejecución a los compromisos contraídos a través del Plan Energético de Andalucía (PLEAN), aprobado por Decreto 86/2003, de 1 de abril.

Entre los postulados que más destacan en esta iniciativa legislativa, es preciso hacer mención del art. 10, por el que se viene a reconocer la primacía y la prelación de las energías renovables, de modo que “Toda la energía útil procedente de fuentes de energías renovables ofrecida a los correspondientes sujetos del sistema eléctrico [...] debe ser adquirida, preferentemente, en las condiciones económicas legalmente establecidas.”

Dicha disposición, dirigida a fomentar las iniciativas particulares para la constitución de fuentes para la producción de energías renovables, ha producido efectos importantes a lo largo de estos años, alcanzando efectivamente los objetivos propuestos. Sin embargo, también es cierto que el principio introducido por el art. 10 ha producido efectos distorsionantes cuyas secuelas se agravan en este periodo de crisis financieras en el que versamos. En efecto, el aumento del número de dichas iniciativas particulares, motivadas por el pago de primas y por cláusulas económicas particularmente ventajosas, hace, en este momento histórico, imposible para los poderes públicos mantener las condiciones estipuladas, determinando, paradójicamente, un incremento exponencial del precio de estas energías consideradas “limpias” y, al mismo tiempo, poniendo en peligro las inversiones económicas de aquellos particulares que han decidido invertir en este ámbito del mercado.

El Título II de la Ley hace, por su parte, referencia a la necesidad de regular el ahorro y la eficiencia energética. Por ello se introducen una serie de medidas, algunas novedosas, como la creación del Certificado Energético (arts. 25-27), es decir “el documento acreditativo del cumplimiento de los requisitos energéticos exigidos a los nuevos centros de consumo de energía”.

Por último, merece la pena recordar cómo el Título IV tipifica y ordena el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma, a fin de reforzar la efectividad y la obligatoriedad de las disposiciones introducidas por la Ley 2/2007.

Particularmente importante es, sin embargo, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental que, por un lado, constituye la norma de referencia en materia de tutela del medio ambiente en Andalucía y, por otro, deroga la precedente Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

Este instrumento legislativo encuentra su principal fundamento en el art. 57 del Estatuto reformado que atribuye a la Comunidad andaluza la competencia en materia de medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad. Por otra parte, la Ley 7/2007 desarrolla otros ámbitos competenciales, como son los que se encuentran contenidos en los arts. 49, 50, 54, 58 y 75 del Estatuto, normas relativas a energía, aguas, investigación, ordenación de los seguros, fomento y planificación de la actividad económica e industria.

En este sentido, tal y como señala la exposición de motivos, la Ley 7/2007 representa el “referente normativo adecuado para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Entre los fines que se persiguen, destaca el de completar, clarificar y actualizar el marco normativo existente, así como regular nuevos instrumentos de protección ambiental, para garantizar mejores condiciones de vida para todos los andaluces y un más alto nivel de protección del medio ambiente.

Todo ello se realiza en un contexto de principios fundamentales, entre los cuales cabe señalar el de participación social y de acceso de los ciudadanos a la información ambiental, objetiva y fiable, de acuerdo con lo establecido por la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En lo que concierne al contenido concreto de la Ley 7/2007, podemos resaltar los siguientes puntos:

- en aplicación de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, y de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se formulan instrumentos de prevención y control ambiental aplicables a planes, programas, proyectos de obras y actividades que puedan afectar al medio ambiente en Andalucía;
- se crea y regula la “autorización ambiental integrada” a otorgar por la Consejería competente en materia de medio ambiente, que tiene como objetivo prevenir, evitar o, cuando esto no sea posible, reducir en origen las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo que produzcan las actuaciones sometidas a la misma. Dicha autorización contiene un análisis de las consecuencias sobre el medio ambiente, prevé la participación a través del trá-

mite de información pública, regula el contenido de la solicitud y contempla un pronunciamiento expreso del órgano ambiental;

- ◉ la ley regula la evaluación ambiental de planes y programas, de acuerdo con lo establecido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente;
- ◉ la ley introduce garantías de protección de la calidad ambiental del aire, agua y suelos, así como la gestión de los residuos en Andalucía;
- ◉ se regula, por vez primera en Andalucía, la contaminación lumínica;
- ◉ se regula la contaminación acústica, de acuerdo con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido;
- ◉ en materia de calidad de las aguas se desarrolla la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, creando un marco para la protección global de las aguas continentales, litorales, costeras y de transición;
- ◉ en materia de calidad ambiental de los suelos se desarrolla el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, relativo a actividades potencialmente contaminantes del suelo;
- ◉ en relación con los residuos, la ley actualiza el régimen normativo de acuerdo con la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, y la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. En esta materia se introduce, además, un principio general por el que fomentar la valorización de los residuos frente a su eliminación en vertedero;
- ◉ en materia sancionadora, la ley completa y actualiza el régimen de vigilancia e inspección, configurando un conjunto de infracciones y sanciones inspiradas al principio por el que “quien contamina paga” y a la restauración de los daños ambientales que se produzcan.

Finalmente, cabe señalar la muy reciente Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la cual el legislador autonómico asume la responsabilidad de preservar el agua, como uno de los bienes más importantes y común a todas las personas, promoviendo su utilización racional.

La normativa se articula en nueve Títulos (más un Título Preliminar) dedicados a la “administración del agua en Andalucía”, a la “participación pública y derecho a la información”, a la “planificación hidrogeológica”, a “infraestructuras hidráulicas”, a “comunidades de usuarios de masas de agua subterránea”, al “dominio público hidráulico”, a la “prevención de efectos por fenómenos extremos”, al “régimen económico-financiero”, a la “disciplina en materia de agua”.

La ley introduce un marco de principios que reinterpreta la importancia del agua, entendiendo que este bien no puede considerarse como un recurso inagotable cuya irracional utilización es justificable en aras del crecimiento económico. Por lo tanto, el legislador andaluz considera que solo la conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático puede constituir garantía de un sólido y sostenible desarrollo económico y social.

Queriendo señalar las principales novedades introducidas por la Ley 4/2010, no podemos no destacar la regulación de la planificación hidrológica que la misma ley realiza a fin de lograr, en el ámbito estrictamente andaluz, una serie de objetivos distintos: alcanzar los caudales ecológicos, restaurar ríos con finalidades eminentemente ambientales, fijar un orden de prioridad de uso del agua para las actividades económicas en el que se tendrá en cuenta la sostenibilidad y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía.

Asimismo, la ley configura el régimen económico-financiero destinado a financiar las infraestructuras y los servicios en la gestión del agua y, además, contiene una serie de prescripciones relativas a la gestión del dominio público hidráulico que responden directamente a las necesidades que en este ámbito de actuación presenta Andalucía.

Concluyendo, la Ley 4/2010, constituye una iniciativa legislativa que renueva y refuerza el interés de Andalucía para la materia relativa a la tutela del medio ambiente, tomando como objeto el agua, como elemento a preservar por su característica de medio indispensable para la vida y el sustento de la misma.

Si bien es cierto que las leyes apenas reseñadas constituyen, en orden cronológico, las últimas iniciativas legislativas aprobadas como garantía del medio ambiente desde la reforma del Estatuto autonómico de 2007, no es correcto pensar que Andalucía, en épocas anteriores, no haya mostrado algún interés por esta materia.

En efecto, el legislador autonómico, desde el comienzo de los años 80, ha impulsado la aprobación de instrumentos normativos que, en el intento de promover el valor medioambiental, han afectado a áreas distintas.

Prueba de ello son, por ejemplo, las primeras leyes aprobadas entre 1984 y 1987 para declarar parte del territorio andaluz, reserva integral. En este sentido, podemos recordar la Ley 1/1984, de 9 de enero, de declaración de la Laguna de Fuente de Piedra como reserva integral; la Ley 11/1984, de 19 de octubre, de declaración de las zonas húmedas del sur de Córdoba -Zóñar, Amarga, Rincón, Tíscar, Los Jarales y El Conde- como reservas integrales; la Ley 12/1984, de 19 de octubre, de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de Enmedio y la Marisma del Burro como reservas integrales; y más tarde, incluso la Ley 2/1987,

de 2 de abril, de declaración de doce lagunas como Reservas Integrales Zoológicas en la provincia de Cádiz; la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; y finalmente la más reciente Ley 3/2003, de 25 de junio, de declaración del Paraje Natural de Alborán, entre otras.

Por otra parte, Andalucía, entre 1984 y 2007, ha adoptado otros recursos legislativos para garantizar la tutela del patrimonio ambiental en su territorio. Así lo demuestran, por ejemplo, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental (en vigor hasta el 20 de enero de 2008, después derogada y sustituida por la ya mencionada Ley 7/2007); la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales; la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina; la Ley 4/2003, de 23 de septiembre, de creación de la Agencia Andaluza de la Energía; la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres; y, finalmente, la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales.

4.6 La contribución de UGT Andalucía a la defensa del medio ambiente en Andalucía: las propuestas y resoluciones congresuales y las comparecencias ante el Parlamento andaluz

Como hemos visto en los epígrafes anteriores, el derecho al medio ambiente constituye ya una realidad en nuestra Comunidad Autónoma y un referente normativo para el legislador autonómico.

En la consolidación de este valor constitucional en Andalucía, muchos factores y sujetos colectivos e institucionales han intervenido eficazmente. Sin duda, uno de los agentes sociales que más ha contribuido al afianzamiento del derecho al medio ambiente, en todos los ámbitos de la realidad andaluza, ha sido la Unión General de Trabajadores de Andalucía, como es fácil demostrar.

En este apartado, pues, nos planteamos poner de manifiesto cómo este sindicato ha colaborado en la ampliación y en la tutela de uno de los bienes colectivos más trascendentes para todos los andaluces y andaluzas: el patrimonio natural, paisajístico y medioambiental.

Asimismo, nos proponemos ilustrar cómo UGT Andalucía ha impulsado la legislación autonómica en materia laboral para hacerla compatible con la nueva sensibilidad medioambiental madurada por la sociedad actual.



Cartel de la 1ª Conferencia sobre Medio Ambiente de UGT Andalucía, celebrada en julio de 1993

Para todo esto, haremos referencia al material que la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía (FUDEPA) pone a disposición en su archivo histórico, en el que se encuentran convenientemente conservados no sólo los documentos congresuales de UGT Andalucía en estos últimos treinta años, sino también el contenido de los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía que este sindicato ha firmado, en aquel mismo periodo de tiempo, con los distintos gobiernos autonómicos andaluces.

Una de las primeras referencias a la importancia del medio ambiente y de la ecología en los acuerdos de UGT Andalucía la encontramos con ocasión del III Congreso, celebrado en mayo de 1986 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA may 1986. Resoluciones*).

En aquella sede, el “Departamento de Ecología y Medio Ambiente” del sindicato (creado con la clara intención de dar soluciones al deterioro medio-ambiental de Andalucía y acoger en su estructura aquellos grupos ecologistas cercanos a los ideales de UGT Andalucía) puso de manifiesto cómo el deterioro ambiental y la

conflictividad con el entorno constituía causa de una creciente preocupación en las sociedades modernas.

Tras haber denunciado el despilfarro de recursos, la destrucción irreversible de espacios naturales de importancia naturalista y económica, el deterioro acentuado del ámbito territorial y minero, la contaminación de las ciudades, la transformación en cloacas del litoral y los ríos en general, y las modificaciones negativas del entorno físico, el III Congreso de UGT Andalucía invocó el respeto de los preceptos constitucionales y autonómicos dedicados a la protección de los recursos naturales y a la protección de la naturaleza y del medio ambiente, formulando además algunas resoluciones referidas al nuevo órgano interno –el Departamento de Ecología y Medio Ambiente- formalmente constituido en sede congresual:

- 1) Constituir y organizar el Departamento de Ecología y Medio Ambiente, dependiente de la Secretaría de Acción Institucional;
- 2) encomendar a dicho Departamento el asesoramiento de la Comisión Ejecutiva;
- 3) la participación de dicho Departamento en aquellas instituciones responsables de la misma materia, como el Consejo Asesor de Medio-Ambiente, etc.;
- 4) la dotación a dicho Departamento de los medios necesarios, por parte de la Comisión Ejecutiva, la Consejería de Educación y la Agencia de Medio-Ambiente de la Junta de Andalucía;
- 5) el establecimiento de estrechas relaciones entre dicho Departamento y los grupos de ecología y medio-ambiente del PSOE de Andalucía.

Además, el Congreso quiso subrayar, en su sede, cómo las inversiones en protección del medio ambiente conllevan un proceso de crecimiento cualitativo capaz de satisfacer “tanto las exigencias de creación de empleos como las necesidades urgentes de mejora y mantenimiento de las condiciones de trabajo y de vida, de protección de los elementos naturales esenciales para la vida etc.”

Por último, UGT Andalucía aprovechó la celebración de su III Congreso para propugnar el aumento de la superficie forestal y de la producción de madera en Andalucía, y, por otra parte, el aprovechamiento integral de los recursos naturales, agrícolas, ganaderos y forestales en las zonas productoras, potenciando el cooperativismo.

Con el III Congreso de UGT Andalucía, quedó, por lo tanto, manifiesta la sensibilidad de este sindicato por la materia medioambiental. Esta misma sensibilidad,

volvió a ser exteriorizada durante la celebración del IV Congreso autonómico, en mayo de 1990 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA may 1990. Resoluciones*).

En aquella ocasión el sindicato registró los profundos cambios sociales, políticos y económicos experimentados por Andalucía, que habían producido importantes contradicciones entre el desarrollo industrial no planificado y la protección del entorno ecológico.

Así, si se habían producido relevantes beneficios para el sector económico industrial andaluz, por otra parte, este desarrollo se había acompañado por una degradación constante del medio ambiente y, por tanto, de la calidad de vida de los andaluces en general.

Ante dicha situación, el IV Congreso de UGT Andalucía, en calidad de agente social con capacidad de negociación y presión en defensa de la calidad de vida de los trabajadores y de la sociedad andaluza en general, decidió adoptar una política de armonización del desarrollo industrial con la protección del entorno ecológico, resolviendo la necesidad de reivindicar, en todos los ámbitos de propia competencia, medidas para la protección y la eliminación de todos aquellos factores negativos para la conservación del medio ambiente en Andalucía.

Entre dichas medidas, el Congreso señaló, en particular, la participación de los trabajadores en la conservación de la naturaleza; la realización, a través del área de Ecología y Medio Ambiente, de estudios y análisis de los problemas medioambientales; el desarrollo de actividades o encuentros sobre Ecología y Medio Ambiente a través de la Comisión Ejecutiva Regional.

Además, el IV Congreso solicitó la puesta en marcha de acciones concretas, capaces de dar una respuesta efectiva a la degradación del entorno natural, potenciando, aún más, las normas entonces existentes sobre los estudios de impactos ambientales, así como otras relacionadas de alguna manera con la protección del medio ambiente, para detener, finalmente, el entonces todavía existente despilfarro y destrucción irreversible de recursos y de espacios naturales,

Atendiendo a estas consideraciones, y en el respeto de sus líneas de actuación favorables a la protección del medio ambiente y en defensa de la calidad de vida de los trabajadores y de los ciudadanos, el IV Congreso de UGT Andalucía decidió adoptar una serie de resoluciones que incluían una mayor participación del Departamento de Ecología y Medio Ambiente en el Consejo Asesor de Medio Ambiente, en los Consejos Provinciales, y en los patronatos encargados de la gestión de los espacios protegidos en Andalucía; la necesidad de impulsar el mantenimiento de las inversiones en protección de medio ambiente; la posibilidad de coparticipar en

la gestión en materia medioambiental en aquellos organismos (parques naturales, consejos medioambientales, etc.) ya participados por otras organizaciones sociales (asociaciones ecologistas, agroganaderos; etc.); la exigencia de incorporar progresivamente el uso del papel reciclado en la elaboración de sus impresos y diverso material, en coherencia con su política de protección del medio ambiente, y como gesto ante el grave problema de deforestación en Andalucía; y la necesidad de instar a la Administración al fomento de planes de investigación capaces de contribuir en la búsqueda de una energía más limpia y segura que la energía nuclear.

En mayo de 1994 tiene lugar el V Congreso de UGT Andalucía, y también en esta ocasión el sindicato desarrolla la temática relativa al medio ambiente (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA may 1994. Resoluciones*), remachando aquellos mismos conceptos que, en encuentros interiores, había manifestado: necesidad de impulsar un crecimiento y desarrollo económico de Andalucía, sin comprometer la calidad de vida en el futuro, es decir, teniendo en cuenta la preservación tanto de los recursos naturales como de la propia naturaleza.

En otras palabras, UGT Andalucía manifestó que sólo desde la perspectiva de un desarrollo sostenible y duradero “seremos capaces de mantener el empleo existente, y crear más empleo duradero en empresas competitivas desde el punto de vista medioambiental, tal y como ya se está haciendo en las regiones que más sufrieron en su entorno el concepto de desarrollo exclusivamente cuantitativo y depredador”.

En este sentido, el V Congreso entendió que la función del sindicato no podía ser sólo la de luchar para los aumentos salariales o en la reducción de jornadas de trabajo, sino también, y sobre todo, la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores andaluces en todos sus ámbitos, incluso los concernientes a la realidad medioambiental, esto por una razón sencilla: “es obvio que no es el trabajador quien se beneficia económicamente, en la mayoría de los casos, de la destrucción de la naturaleza aunque, si es cierto que es quien más sufre sus consecuencias, que pueden ir desde el empeoramiento de la calidad de vida, hasta la pérdida de empleo por cierre de empresas contaminantes o, sencillamente, porque los recursos se hayan agotado, o destruido. Los ejemplos son claros al respecto: zonas turísticas devastadas que ya no son atractivas y que han utilizado la contaminación para forzar el cierre, etc.”

Atendiendo a estas consideraciones, UGT Andalucía aprovechó el escenario de su V Congreso para llevar a cabo unas denuncias importantes en materia de protección del medio ambiente, tanto en Andalucía como en el mundo entero: el peligro de la desertificación (“sólo el 37% del territorio andaluz, se encuentra en riesgo moderado de desertización, mientras que el 63% restante presenta riesgo elevado o muy elevado de desertización”); el incremento en un 25% del dióxido de carbono

libre en la atmósfera, en los últimos 150 años; la contaminación del agua; las enfermedades de los árboles de los países desarrollados causadas por la lluvia ácida; el incremento exponencial de la población mundial; la extinción de especies en el planeta; la pérdida de masa forestal en territorio español, en los últimos 20 años.

En 1998 se celebró el VI Congreso de UGT Andalucía, durante el cual se analizaron, ampliamente, los resultados alcanzados hasta entonces por el Departamento de Medio Ambiente, constituido doce años antes; asimismo fueron objeto de discusión algunas nuevas estrategias a adoptar en materia de protección del entorno natural.

Particularmente importante para la materia que nos interesa, fue, entre otras, la ponencia sobre medio ambiente (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*) a partir de la cual el sindicato asumió un nuevo reto para su política social: restaurar el deterioro medioambiental y conservar la naturaleza. En palabras de la misma ponencia “la aparición de este nuevo reto para la sociedad en general, se presenta para nuestra organización como un nuevo condicionante que incide ya directamente en la economía, que puede destruir puestos de trabajo o convertirse, por si mismo, en una nueva fuente de riqueza, en un yacimiento de empleo con perspectivas de futuro”.

Por lo tanto, el VI Congreso adoptó la protección del entorno natural como una de sus prioridades más relevantes compatibilizándola con otras como la lucha por un “trabajo para todos y con derechos”. Para conciliar ambas prerrogativas, UGT Andalucía entendió que la restauración, conservación y fomento del medio ambiente podían constituir unas variables importantes en los mecanismos de corrección de los fallos del mercado, además de representar nuevos sectores de expansión para el mercado mismo.

Fueron éstas, por lo tanto, algunas de las resoluciones que vieron la luz durante la celebración del VI Congreso de UGT Andalucía en materia de tutela del entorno natural (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA mar 1998. Resoluciones*): luchar para la promoción de los aspectos esenciales concernientes a la protección de la salud y causa de la calidad de vida y por tanto del Estado de Bienestar; y sobre todo, restaurar, conservar y fomentar el medio ambiente como objeto de la economía y como elemento central de la planificación económica.

El VI Congreso de UGT Andalucía dedicó una atención particular a la acción llevada a cabo en los años anteriores por su Departamento de Medio Ambiente (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA. Mar 1998. Gestión*).

En este sentido, el sindicato registró cómo las actividades de dicho organismo se habían siempre desarrollado en el marco de las resoluciones congresuales y de

los objetivos de trabajo propuestos. Se resaltaron, además, tres hechos fundamentales que, entre otros y a entender del sindicato mismo, habían tenido una importancia trascendental para nuestra Comunidad y en los que el Departamento de Medio Ambiente había jugado un papel destacado:

- 1) el Acuerdo Andaluz sobre residuos Sólidos Urbanos;
- 2) el Plan Andaluz sobre Residuos Peligrosos y Tóxicos;
- 3) la expansión de la representación sindical en los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestales y de Caza.

El VI Congreso, en este sentido, registró la importante participación institucional de la que se había hecho protagonista el Departamento de Medio Ambiente (en el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, en el Consejo Forestal Andaluz, en el Consejo Andaluz del Agua, en la Mesa del Agua, en la Plataforma del Guadalquivir, etc.).

El VI Congreso fue, además, el escenario perfecto para ilustrar las numerosas actividades organizadas y promovidas por este organismo, y para dar cuenta de los contextos científicos e institucionales en los que había tomado parte, participando, por ejemplo en el proyecto medioambiental del Parque Eólico de Tarifa, o contribuyendo a la realización de unas jornadas sobre “Uso, Gestión y Planificación del Agua” que alcanzaron un gran nivel técnico y despertaron gran interés.

Por último, se dio cuenta de las importantes contribuciones de este Departamento en el sector de la formación medioambiental y de la sensibilización en estas materias, aportaciones que habían culminado con la implantación, por primera vez en Andalucía, de cursos FORCEM; o con la presentación en Sevilla del Plan Nacional de Energías Renovables (consecuencia de un convenio entre el IDEA, AEDENAT, CC.OO. Y UGT); o con la presentación del programa OPTIMA de la Unión Europea (con el objetivo de divulgar en 100 empresas los temas medioambientales y su relación con el mundo del trabajo); o con la edición del libro del Agua y su manifiesto, etc.

Muchas fueron también las contribuciones a la estrategia medioambiental del sindicato, adoptadas en ocasión de la celebración del VII Congreso de UGT Andalucía que tuvo lugar en abril de 2002.

Como ponen en evidencia los textos congresuales (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VII Congreso UGTA abr 2002. Gestión*), una de las novedades del período fue la creación del Gabinete de Medio Ambiente, en sustitución del Departamento, al fin de dotar a la UGT de un elemento técnico con el que abordar las problemáticas en estas materias.

En efecto, como registró el Congreso, después del enorme impacto social y económico que la catástrofe de Aznalcóllar había ocasionado, el compromiso de UGT Andalucía para la protección del medio ambiente no podía verse atenuado, como pusieron de manifiesto, numerosas iniciativas llevadas a cabo en ámbitos distintos, como, por ejemplo, en la “Plataforma del Guadalquivir”; en el “Consejo Andaluz del Agua”; en la “Comisión de Estudio del Plan Director de Residuos de Andalucía”, en los “Planes de Desarrollo Sostenible” en los Parques Naturales de Sierra Mágina (Jaén) y de Sierra de los Alcornoques (Cádiz).

Además de ello, el VII Congreso dio cuenta de la expansión de UGT Andalucía en otras sedes en las que se discutieron problemas relacionados con la tutela del entorno ambiental. Así, por ejemplo, dos miembros de la Secretaría acudieron al Curso-Seminario Confederal sobre Desarrollo Sostenible y Negociación Colectiva en la Escuela Julián Besteiro de Madrid; por primera vez en UGT Andalucía se incluyó un apartado sobre Medio Ambiente en la publicación de la Secretaría “Orientaciones para la Negociación Colectiva en Andalucía”; el sindicato participó en las reuniones preparatorias de la Ley de Aguas para adecuar la documentación a la problemática específica de Andalucía; se participó también en las Jornadas sobre Plan de Calidad Medio Ambiental de la Ría de Huelva el 24 de enero de 2002, en Huelva; se promovió la celebración del “Día sin Coches”; se participó en la elaboración del libro confederal sobre energía; etc.



Cartel de la campaña desarrollada por UGT Andalucía a favor de un compromiso con el Medio Ambiente. 2003

Por último, el VII Congreso registró la constitución del Consejo Regional de Medio Ambiente, en el que participó también la Consejería de Medio Ambiente.

Sin duda alguna, la sensibilidad del sindicato hacia la materia medioambiental fue creciendo en intensidad a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, con ocasión de la celebración del su VIII Congreso autonómico, en junio de 2005, el sindicato pudo admitir, sin rémoras, que la diversidad de modelos de desarrollo económico en Andalucía representaba un factor condicionante de la realidad medioambiental (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VIII Congreso jun 2005. Resoluciones*).

Durante dicha asamblea, UGT Andalucía denunció algunas de las causas más importantes de inquietud por el entorno natural: las periódicas sequías, el desigual acceso al recurso del agua, el uso abusivo de fertilizantes y plaguicidas en la actividad agrícola, los problemas de erosión, de desertificación y de consumo descontrolado de suelo, los incendios forestales, los altos niveles de contaminación atmosférica, las emisiones de gases relacionados con el cambio climático, la sobre-explotación de recursos renovables, la generación de residuos urbanos e industriales, causas descritas como "... una realidad en Andalucía".

Ante esta situación, la asamblea reunida en su VIII Congreso defendió la necesidad de ir construyendo un modelo de desarrollo sostenible para Andalucía, compatible con el desarrollo económico, el desarrollo social y el respeto al medio ambiente. Para ello, UGT Andalucía decidió reforzar su papel de interlocutor institucional frente a los poderes públicos y, como tal, demandar una política de desarrollo sostenible en la que reunir los aspectos sociales, económicos y medioambientales.

El sindicato, en este sentido, entendió la oportunidad de que el Consejo Regional de Medio Ambiente de UGT llevara a cabo una doble acción: interna, es decir, a nivel de organización, y externa, a nivel institucional.

En función del binomio "sistema productivo-territorio", el sindicato asumió la responsabilidad de llevar a cabo su política de protección medioambiental sobre terrenos distintos (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VIII Congreso UGTA jun 2005. Gestión*): el agua; la energía; los residuos peligrosos; la educación ambiental; la responsabilidad de las empresas; la prevención y control integrados de la contaminación (IPPC); los espacios naturales protegidos; la "Agenda 21 Andalucía" (sobre procesos de desarrollo sostenible); la EADEA (Estrategia andaluza de educación ambiental); el PMA (Plan de Medio Ambiente en Andalucía); el cambio climático y la fiscalidad ambiental.

Más detalladamente:

- en lo que concierne al agua: el sindicato propuso nuevos modelos de gestión para mejorar la eficiencia en el uso, corregir los desequilibrios ambien-

tales y, además se comprometió a participar activamente en las Confederaciones Hidrográficas, en el Consejo Andaluz del Agua y en la Agencia Andaluza del Agua;

- en relación con la energía: el sindicato defendió la necesidad de seguir avanzando en la política energética, apostando por las energías renovables y promoviendo a las empresas comprometidas con el ahorro energético;
- en materia de residuos peligrosos: el sindicato afirmó la necesidad de seguir los principios de prevención y minimización para reducir la generación y la peligrosidad de los residuos. Se comprometió, además, a seguir el II Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía y a poner en marcha un programa de asesoramiento;
- en lo concerniente a la educación ambiental: el sindicato decidió perseguir su ya consolidada estrategia de difusión y defensa de los valores medioambientales entre los trabajadores y trabajadoras, en particular, aprovechando la EADEA impulsada por la Consejería de Medio Ambiente;
- en materia de responsabilidad de las empresas: el sindicato quiso asumir el papel de promotor de dicha clase de responsabilidad entre las empresas, también para facilitar su adaptación a las nuevas realidades y exigencias medioambientales;
- en relación con el IPPC: el sindicato defendió el cumplimiento de las líneas marcadas por la Directiva IPPC como una excelente oportunidad para crear empleo estable y de calidad;
- en relación con los espacios naturales protegidos: el sindicato consideró prioritario y fundamental preservar, conservar y desarrollar los espacios naturales protegidos en Andalucía;
- en relación con la “Agenda 21 Andalucía”: el sindicato recordó cómo la “Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible” fue aprobada por el Foro de Desarrollo Sostenible y ratificada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, con la participación de UGT Andalucía;
- finalmente, en materia de fiscalidad ambiental: el sindicato defendió la importancia de este instrumento en diversas ocasiones y a través de documentos distintos (“Cuestiones relativas a la Fiscalidad Ambiental”; Informe de UGT sobre fiscalidad ambiental; Síntesis del anteproyecto de Ley General de fiscalidad ecológica; Documento Sindical nº 2 “El Sindicato y la Fiscalidad Ecológica”, etc.).

Como hemos podido apreciar hasta este momento, los Congresos de UGT Andalucía representaron momentos de revisión de la acción política en materia de

protección del medio ambiente. Evidentemente, fue en los periodos incluidos entre una asamblea y la otra, cuando las propuestas formuladas con anterioridad cobraron vida y efectos concretos.

En este sentido, antes de pasar a describir el contenido de aquella asamblea que siguió en el tiempo a la celebración del VIII Congreso de UGT Andalucía, es interesante ver cómo en 2007, el sindicato se vio llamado a participar en la elaboración de dos normas que, finalmente, se revelarían de gran importancia para la protección del medio ambiente en Andalucía: el Proyecto de Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía y el Proyecto de ley de gestión integrada de la calidad ambiental (FUDEPA. AHUGT-A: D, 20090306*librocomparencias*).

Así, el 28 de noviembre de 2006, UGT Andalucía realizó una comparencia ante la Comisión de Innovación, Ciencia y Empresa del Parlamento de Andalucía, para discutir y realizar sus valoraciones críticas relativas al Proyecto de Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

En primer lugar, el sindicato recordó cómo la generación y consumo de energía procedente de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) conlleva la generación de emisiones de gases de efecto invernadero, causas del cambio climático y del incumplimiento por parte de España del Protocolo de Kyoto.

Además UGT Andalucía consideró imprescindible realizar un cambio hacia un modelo energético nuevo, más eficiente, diversificado y más respetuoso con su entorno, capaz de fomentar la investigación, la utilización de nuevas energías y capaz, también, de incrementar la competitividad de las empresas andaluzas y de suponer, por lo tanto, un incremento del empleo y una mejora de las condiciones laborales.

Asimismo, el sindicato saludó con entusiasmo el objetivo marcado por el Ejecutivo de lograr que el 15% de la energía primaria sea de origen renovable a partir del año 2010.

Por lo tanto, UGT Andalucía valoró “muy positivamente” la iniciativa legislativa del Parlamento andaluz, pues el sindicato afirmó “necesario que los poderes públicos [impulsen y pongan] en marcha políticas y estrategias dirigidas a evitar el cambio climático, potenciando entre otras las energías renovables y limpias”.

A la luz de estas consideraciones, el sindicato formuló sus apreciaciones respecto del texto en discusión en sede parlamentaria, proponiendo una serie de mejoras relativas a las medidas de incentivación (art. 8); al empleo de energías renovables en instalaciones de uso y servicio público (art. 13); a los programas de ahorro

y eficiencia energética (art. 20); a la cooperación administrativa y a la colaboración social (art. 27); etc.

En particular, UGT Andalucía señaló como aspectos destacados del conjunto normativo el hecho de que la ley introdujera el principio de primacía de las energías renovables, el impulso de prácticas relacionadas con el ahorro energético, el principio de solidaridad colectiva en el uso de la energía, la ordenación territorial del sistema energético, y sobre todo la amplia participación social en el proceso de elaboración de la ley misma.

Algunos meses después de esta comparecencia, UGT Andalucía volvió a presentarse ante el Parlamento andaluz, el 20 de febrero de 2007, esta vez ante la Comisión de Medio Ambiente, para contribuir en el desarrollo del Proyecto de Ley de gestión integrada de la calidad ambiental.

En primer lugar, UGT Andalucía quiso incidir sobre dos características fundamentales del proyecto de ley objeto de discusión: su “carácter necesario”, constituyendo una respuesta a las exigencias de sostenibilidad en sus múltiples aspectos; y su “carácter integrador”, pues “intenta dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible –ambiental, social y ambiente limpio, hoy insuficientes.”

En este sentido, el sindicato saludó a esta norma –que como vimos en párrafos anteriores sigue hoy aun vigente- como un importante paso adelante en la necesaria integración de la variable medioambiental en todas las políticas de la Junta de Andalucía, reconociendo cómo, en el proceso de elaboración, se venían avalando algunas de las directrices manifestadas en el VIII Congreso del sindicato, en particular, la necesidad de apostar por la integración de las políticas económicas, sociales y ambientales.

Por lo tanto, el sindicato aprovechó su comparecencia ante el Parlamento andaluz para resaltar el esfuerzo de la Consejería de Medio Ambiente en su labor de actualización del marco normativo existente en materia de protección ambiental.

Finalmente y entre otras consideraciones, UGT Andalucía valoró muy positivamente la inclusión de algunos postulados fundamentales en la ley, en particular la introducción del “principio de restauración” y de “indemnización”; los principios de tratamiento de la información y de participación pública y sindical; presididos, todos ellos, por el principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

Reanudando nuestro excursus entre las aportaciones y propuestas, formuladas en sede congresual y dirigidas a mejorar el marco normativo andaluz en materia de protección del medio ambiente, tenemos, ahora, que mirar a la última asamblea de la UGT Andalucía: el IX Congreso celebrado en el mes de septiembre de 2009.

La celebración de este encuentro fue, una vez más, la ocasión propicia para defender la necesidad de proteger al entorno natural e impulsar un nuevo modelo económico más sensible respecto a las cuestiones ambientales.

Sin duda, la novedad de mayor relieve en el marco de la celebración del Congreso fue la vigencia del nuevo Estatuto de Autonomía y, en particular, de su nuevo Título VII dedicado enteramente –como ya sabemos- a la temática medioambiental.

A la luz de esta sensibilidad más fuerte del contexto normativo andaluz, UGT Andalucía decidió emprender una acción política de importante calado en torno a dicha materia, elaborando una estrategia bifronte: una centrada en la “sostenibilidad ambiental” y otra dedicada al “cambio climático” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IX Congreso UGTA sep 2009. Resoluciones Acción*; y además FUDEPA. AHUGT-A: D, *IX Congreso UGTA sep 2009. Resoluciones Fundamental*).

Así, en relación al principio de sostenibilidad, el IX Congreso señaló como dicho postulado “se erige en el nuevo Estatuto de Autonomía como criterio esencial del modelo de aprovechamiento y potenciación de los recursos andaluces, concibiendo el medio ambiente como instrumento que garantiza la calidad de vida, la igualdad de oportunidades, nuevos yacimientos de empleo estable en un entorno sano donde vivir, en definitiva, el progreso y la protección de la sociedad”.

Por lo tanto, UGT Andalucía reafirmó la necesidad de luchar para lograr una utilización racional de los recursos y mejorar la calidad ambiental, a través del diálogo social y de la acción coordinada entre poderes públicos y agentes económicos y sociales.

Por esta razón, como en otras ocasiones, el Congreso de UGT Andalucía decidió asumir una serie de objetivos a desarrollar en el marco de esta estrategia. Entre todos ellos, podemos recordar la asunción de compromisos nacionales, europeos e internacionales como referencia, para adoptarlos, cumplirlos e incluso superarlos; el incremento del ahorro y de la eficiencia energética de las actividades productivas, impulsando la generación de energía procedente de las fuentes renovables; la reducción de la emisión de contaminantes atmosféricos por parte de los sectores productivos, considerando las posibles consecuencias sobre el empleo; la máxima eficiencia en la utilización de recursos por los procesos productivos; la conservación de la biodiversidad e impulsar el desarrollo socioeconómico de los espacios naturales protegidos.

Evidentemente, el sindicato entendió que la persecución de estos objetivos debía ir acompañada por una propuesta de acciones, entre las cuales podemos señalar el establecimiento de un marco de coordinación adecuado entre administración y agentes económicos y sociales, para la consecución de los objetivos planteados; la

necesidad de informar y formar para el cumplimiento de la legislación, fomentando al tiempo la adaptación a los nuevos yacimientos de empleo derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías y de líneas de producción; la potenciación y promoción de la responsabilidad social de las empresas y de los acuerdos voluntarios; el desarrollo e implantación de la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana; la promoción de la participación del Sindicato en los órganos de gestión de los espacios naturales protegidos; la promoción de un consumo social y ambientalmente justo, fomentando entre trabajadores y trabajadoras cambios en los hábitos actuales en pro del consumo responsable; el desarrollo de instrumentos para dar efectividad a las medidas protectoras del medio ambiente incluidas en la legislación sobre responsabilidad ambiental; la promoción de políticas de I+D+i, mediante el incremento de los recursos de investigación básica, y la vinculación de la universidad con la empresa; la promoción de una reforma fiscal ambiental, socialmente justa, idónea para penalizar la presión sobre los recursos naturales y la contaminación y, a la vez, para incentivar una producción menos contaminante; y sobre todo, la consolidación de la incorporación del medio ambiente al derecho laboral, y su plena integración en los procesos de diálogo social, así como la regulación de los derechos de información, consulta y participación de los/as trabajadores/as.

Por otra parte, en materia de cambio climático, el IX Congreso de UGT Andalucía denunció el fuerte aumento en los últimos años en Andalucía de las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores de la actividad, principalmente en los sectores del transporte y de transformación de la energía (vd. Plan Andaluz de Acción contra el Clima (PAAC) 2007-2012).

En este sentido, el sindicato señaló cómo el dialogo social constituye un instrumento fundamental para la consecución de un modelo energético y productivo más sostenible, basado en el ahorro y uso eficiente y con mayor peso de las energías renovables en el suministro.

Por lo tanto, el sindicato aprovechó el escenario de su IX Congreso para pedir al Gobierno la eficaz aplicación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como el desarrollo reglamentario de la Ley de Calidad del Aire y la puesta en marcha de una Ley de Movilidad Sostenible y accesibilidad, capaz de condicionar la planificación urbanística y forestal.

Finalmente, el IX Congreso representó la ocasión más adecuada para ilustrar la enorme cantidad de actividades que, en años anteriores, el sindicato había puesto en marcha con el objetivo de “dotar a trabajadores/as, representantes sindicales y a la ciudadanía en general, de los conocimientos necesarios para avanzar en la construcción de un modelo de Desarrollo Sostenible” (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA sep 2009. Gestión)

En este sentido, la acción del sindicato se desarrolló en el ámbito de la participación institucional (en el Consejo Andaluz de Biodiversidad; en los Comités de Biodiversidad, Forestal y de Caza y Pesca, del Consejo Andaluz de Medio Ambiente (CAMA); en la Mesa de Medio Ambiente del VI Acuerdo de Concertación Social; en el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir; en particular, en el Consejo Andaluz del Agua, máximo órgano de consulta y participación en la materia; etc.); así como en el de la formación y de la sensibilización; o a través de la organización de numerosísimas jornadas medioambientales o conferencias (entre los seminarios, podemos recordar “Residuos peligrosos en el Sector de Automoción, Químico, Agrícola y Sanitario”, Antequera, Julio a diciembre de 2005; “Gestión forestal sostenible”, Granada, 15/07/05; “Gestión de los Residuos en los Centros de Trabajo”, Huelva, 06/10/05; Seminario “Participación Sindical de la Guía Sindical de Participación en las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía”, Jaén, 14/11/05; Aula Sindical “Cambio Climático, IPPC y la representación de los/as trabajadores/as”, Sevilla, 11/05).

Por último, en esta estrategia de difusión de los valores medioambientales puesta en marcha por el sindicato, merece la pena recordar las publicaciones y el material audiovisual realizado (entre todas, la “Guía Sindical de Participación en las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía” y la “Guía Básica de Gestión de Residuos Peligrosos en los Sectores Sanitario, Agrícola, Automoción y Químico”, 2005; entre el material audiovisual, destacamos “Andalucía: Hacia la Nueva Cultura del Agua”, en el que se aborda la importancia del ciclo natural del agua junto a la obligación de garantizar su buen estado ecológico; y finalmente la web de UGT Andalucía y su portal para la Prevención de Riesgos Laborales “<http://www.evita-percances.com>”).

4.7 La contribución de UGT Andalucía a la defensa del medio ambiente en Andalucía: los acuerdos de concertación social en Andalucía

Como hemos visto en los párrafos anteriores, el derecho al medio ambiente ha representado, a lo largo de estos últimos 30 años, un objetivo importantísimo para la política sindical de UGT Andalucía.

Para completar nuestro estudio relativo a las aportaciones de este sindicato a la construcción de un marco normativo más sensible a las prerrogativas medioambientales, nos quedan por analizar algunos documentos relativos a la estipulación de acuerdos entre el sindicato mismo y el Gobierno andaluz, pues, en distintas ocasiones, dichos acuerdos vieron en la protección del entorno natural uno de sus ejes fundamentales.

Pasamos a referirnos a continuación a los documentos sobre Concertación en Andalucía: “Dialogo social en Andalucía - Acuerdos de 1990-91” (FUDEPA. AHUGT-

A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb 1990*); al texto del “Acuerdo Junta de Andalucía UGT Andalucía y CC.OO.-A” de septiembre de 1992 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Sep 1992*); al texto del “VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía” de enero de 2005 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *ACSA VI Texto*); y al texto del “VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía” del pasado mes de noviembre de 2009 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *ACSA VII Texto*).

El 26 de abril de 1990, se reunieron en Sevilla los representantes de UGT Andalucía y CC.OO.-A con el Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejero de Fomento y Trabajo para subscribir un acuerdo para el “Dialogo social en Andalucía”.

Entre las distintas materias tratadas en el texto objeto de firma, un lugar destacado queda reservado al tema relativo a la protección del entorno natural.

En efecto, las partes firmantes quisieron reflejar en el texto del acuerdo la preocupación creciente de la sociedad andaluza por los problemas medioambientales. Así, los agentes sociales y políticos, reunidos en Sevilla, condenaron los hábitos del pasado, insensibles a las razones de la protección del medio ambiente, denunciando, por ejemplo, el así llamado “desarrollismo a ultranza” de los años 60 y sus efectos negativos causados al entorno natural.

Entre muchos tristes ejemplos, fueron recordados los casos del polo industrial de Huelva y de la zona de la Bahía de Cádiz, definidos como “la punta de un iceberg cuya importancia aún no se ha delimitado con claridad”.

Ante estas consideraciones, las partes firmantes resolvieron como necesario promover una política contraria a la degradación del medio ambiente por parte de las empresas andaluzas; planificar estratégicamente el crecimiento cualitativo de las empresas; aplicar el principio de responsabilidad (definido, más sencillamente, “quien contamina paga”); impulsar la ejecución de un Plan de Protección y Regeneración de las aguas continentales y litorales; reconocer el derecho de los trabajadores a ser informados acerca del cumplimiento, por parte de sus empresas, de las disposiciones legales en materia de medio ambiente; etc.

Algunas breves referencias a la materia relativa a la tutela del entorno natural se encuentran también contenidas en el texto del “Acuerdo Junta de Andalucía UGT Andalucía y CC.OO.-A” de septiembre de 1992.

En efecto, las partes contratantes remacharon la necesidad de la protección del medio ambiente, considerada como una condición “fundamental para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y asegurar un desarrollo sostenible en el presente y en el futuro”.

Entre otras cláusulas, los agentes sociales y políticos resolvieron obligarse para constituir, en el plazo de un mes, una comisión de seguimiento específico, formada por representantes de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente y las Organizaciones Sindicales, con el objetivo de proponer la firma de ulteriores convenios de colaboración en materia de salvaguarda del ambiente.

Asimismo, el 25 de enero de 2005 se celebró el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, en el cual intervinieron, por una parte, el Presidente de la Junta de Andalucía y, por otra, los Secretarios Generales de UGT Andalucía y de CCOO-A y el Presidente de la Confederación de Empresarios de Andalucía.

También en esta ocasión las partes manifestaron su intención de impulsar la protección y la tutela del medio ambiente, en particular, en dos aspectos específicos: uno concerniente a la escasez y a la calidad del recurso del agua, considerado como un recurso natural clave para la cohesión entre los distintos territorios andaluces; otro relativo a los efectos del cambio climático, consecuencia de las altas concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Por ello, las partes contratantes acordaron crear una Mesa de Medio Ambiente, constituida por grupos de trabajo específico (relativos al análisis de la incidencia del Protocolo de Kioto; así como al proceso de adaptación a la Directiva de Prevención y al Control Integrado de la Contaminación; o a las políticas de aguas) con el fin de analizar las actuaciones dirigidas a la consecución de un desarrollo sostenible del tejido productivo.

Por último, el 24 de noviembre de 2009, fue objeto de firma el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, en el cual intervinieron nuevamente el representante de la Junta de Andalucía y los representantes de UGT Andalucía, CCOO-A y de la Confederación de Empresarios de Andalucía.

A través de dicho acuerdo, las partes han puesto de manifiesto cómo Andalucía ha asumido, a través de su Estatuto, un objetivo básico “la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución”.

Por ello, las partes han querido recordar en el texto de su acuerdo, aquellas iniciativas más relevantes en el ámbito de la protección del entorno natural: en primer lugar, el documento marco de la política ambiental en Andalucía, es decir, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, con sus principales líneas de acción en él contenidas (por ej. la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible; la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático; la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana; la Estrategia Andaluza de Biodiversidad y Geodiversidad o al Plan

Forestal Andaluz); así como su consecuente desarrollo legislativo (concretado en normas como la Ley de Espacios Naturales Protegidos; la Ley Forestal; la Ley de Flora y Fauna o la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental).

Asimismo, las partes han dedicado particular atención a la política de aguas, con motivo de la reciente transferencia de las competencias sobre la cuenca del Guadalquivir a Andalucía. Por ello, los firmantes han afirmado la necesidad de planificar la gestión de los recursos hídricos al margen de intereses partidistas, en consideración de la naturaleza trascendental de dichos recursos para la calidad de vida de la sociedad andaluza del siglo XXI.

En este sentido, han expresado el deseo de lograr en dicha planificación, la participación activa de los agentes económicos y sociales, recordando, por ejemplo, el texto del “Acuerdo Andaluz por el Agua”, alcanzado en el seno del Consejo Andaluz del Agua, así como su plasmación normativa en el Proyecto de Ley de Aguas de Andalucía.

En consonancia con estas intenciones, las partes firmantes han acordado plantear una serie de objetivos centrales de su línea de actuación, entre los cuales, destacamos:

- la adaptación de la política ambiental andaluza a las nuevas directrices y estrategias emanadas desde otros ámbitos de decisión política ambiental, reforzando la participación de los agentes económicos y sociales en la gestión ambiental;
- el aprovechamiento de los espacios naturales como vector de desarrollo económico y cohesión territorial;
- el impulso de una nueva política del agua en Andalucía basada en los conceptos de sostenibilidad, garantía y responsabilidad, capaz de convertir este recurso en un elemento dinamizador y de desarrollo sostenible para Andalucía;
- el potenciamiento de la Mesa de Medio Ambiente para seguir analizando y consensuando las diferentes iniciativas legislativas y los planes en materia de medio ambiente y agua;
- la elaboración de un nuevo plan de Medio Ambiente y el seguimiento del mismo;
- el impulso de las medidas de agilización y simplificación administrativa que posibiliten el desarrollo económico sostenible con la conservación de nuestro medio ambiente;

- el análisis del desarrollo y aplicación de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

4.8 Conclusiones

A través de este Capítulo nos hemos planteado el objetivo de demostrar por qué el medio ambiente representa un valor fundamental digno de la más alta protección jurídica en nuestras sociedades actuales.

Por ello, hemos realizado un amplio recorrido a través de la configuración doctrinal del medio ambiente en nuestro ordenamiento constitucional; describiendo la interpretación de este valor llevada a cabo por el legislador nacional y dando cuenta de los avances del marco normativo en materia de protección del entorno natural en España y en Andalucía.

Por último, hemos querido señalar cómo uno de los agentes sociales más importantes del contexto político andaluz, la Unión General de Trabajadores en Andalucía, ha librado sus batallas para defender el medio ambiente, y para hacer de este valor, un presupuesto fundamental del desarrollo económico actual y de la mejora de las condiciones de vida en Andalucía.

Todo esto, en nuestros planteamientos, ha querido servir para poner en evidencia un aspecto fundamental: en nuestras sociedades actuales ya no es posible hablar de progreso social, económico o jurídico sin tener en cuenta la variable medioambiental. Así, como ponía en evidencia la ponencia sobre medio ambiente del V Congreso de UGT Andalucía en mayo de 1994, (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA may 1994. Resoluciones*), “en Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y Holanda las estadísticas colocan a la política de Medio Ambiente como el tema de mayor preocupación entre los ciudadanos, por delante del desempleo. En el resto de los países de Europa, las políticas de Medio Ambiente están en segundo lugar, precisamente detrás del desempleo y muy por delante ya del tercer tema que es la inflación”.

Desde estas perspectivas, se justifica el hecho que las leyes de protección medioambiental, sean cada vez más duras y exigentes, pues a ellas encomendamos la construcción de un nuevo modelo económico, más sensible y más respetuoso con su entorno, capaz de ayudarnos a entregar un mundo mejor y más limpio a las generaciones venideras. Y, en Andalucía, la labor de UGT Andalucía ha sido fundamental para los importantes avances logrados en la protección normativa y administrativa del medio ambiente.

5. VIVIENDA

5.1 El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera inaccesible para el Estado intervencionista. De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las agendas en calidad de uno de los principales problemas que acucian a la sociedad contemporánea y, en concreto, a determinados grupos dignos de especial atención.

Paradójicamente, aún considerándolo una cuestión prioritaria, son escasas las referencias que al mismo se hacen en las normas fundamentales estructuradoras de los sistemas políticos. Algunas excepciones pueden encontrarse en la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 65) o en la Constitución española, que por medio del artículo 47, acoge el derecho a la vivienda y lo integra entre los principios rectores de la política social y económica, con el siguiente tenor literal:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Centrándonos exclusivamente en el primer párrafo se deduce que la formulación constitucional del derecho social que nos ocupa, no se ciñe a su reconocimiento, protección y garantía sin más apreciaciones; al contrario, la configuración de la que le dota el artículo 47 puede desgranarse en varios aspectos que conforman la naturaleza de este principio rector en particular y de todos en general.

En primer lugar, se habla del derecho a una vivienda digna y adecuada. No se reconoce el derecho a una vivienda, entendida exclusivamente como un bien inmueble, fruto de los ideales liberales acerca del derecho a la propiedad privada; por contra, se concibe como un espacio en el que deben concurrir una serie de elementos, tales como, instalaciones de saneamiento, acceso a agua potable, condiciones higiénicas y de salubridad, urbanización, seguridad, iluminación y ventilación...

Además, el concepto de vivienda digna y adecuada puede predicarse tanto de la vivienda en propiedad como de la vivienda en alquiler y es, por ello, por lo que se utiliza deliberadamente el término “derecho a disfrutar” y no “derecho a poseer” o “derecho a ser propietario de”. En este sentido, las medidas y la normativa pertinente que adopten los poderes públicos en orden a conseguir la efectividad de este derecho deben ir encaminadas también a promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda en alquiler.

En lo que se refiere a la noción de poderes públicos en el ámbito específico de los principios rectores, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, se encarga de despejar todas las dudas acerca de los agentes públicos que puedan estar involucrados en su protección y promoción. Aparte de la Administración del Estado, para el Tribunal Constitucional “es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la “legislación positiva” citada (en el artículo 53.3º) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas”.

5.2 El reconocimiento del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

Atendiendo a la regulación prevista en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se proclama el derecho a la vivienda en el artículo 25 entre los derechos estatutarios del Título I. Si bien es cierto que aparece sistematizado junto a derechos de naturaleza prestacional, esto no le dota del ansiado carácter social universalizado y cuya exigibilidad no queda subordinada a un desarrollo legislativo posterior. La realidad es otra, su alcance se limita a los procesos de adjudicación de viviendas de promoción pública y su mandato hacia los poderes públicos es irrefutable: regular el acceso en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

Y es que, además, puede llamar la atención el hecho de que el acceso a este bien jurídico no encuentre mención expresa dentro del artículo 10 del Estatuto como uno de los objetivos básicos de la Comunidad, aún cuando sea posible entenderlo incluido en el de “mejora de la calidad de vida, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente... junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas” (art. 10.3.7.º); o en el de “la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social” (art. 10.3.14.ª).

No obstante, no terminan aquí las referencias estatutarias, puesto que el artículo 37 del nuevo Estatuto incluye el acceso a la vivienda entre los principios recto-

res de las políticas públicas, a semejanza de la Constitución española, adquiriendo así la categoría de derecho tutelado por los poderes públicos autonómicos, donde se distinguen como beneficiarios preferentes a los colectivos más necesitados.

No hay que olvidar el hecho de que el Estatuto de Autonomía para Andalucía determina como destinatarios de las políticas públicas y titulares de los derechos y deberes contenidos en el Título I, a las personas con vecindad administrativa en la región (artículos 5 y 12 EAA), ya sean españoles o extranjeros, y que los derechos recogidos en el Capítulo II, entre los que se encuentra el artículo 25, vinculan, no sólo a la Administración autonómica, sino también, al resto de poderes públicos andaluces (entidades locales, universidades...) y a los particulares, en función de la naturaleza de cada derecho (art. 38 EAA).

5.3 La regulación andaluza del derecho a la vivienda

5.3.1 Introducción

La Ley 1/2010, de Derecho a la Vivienda en Andalucía, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 18 de febrero de 2010, regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada. El texto aprobado por el Parlamento de Andalucía recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda. Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho.

La Ley se estructura en un Título Preliminar, cinco Títulos que constan de un total de 24 artículos, una disposición Adicional, cuatro disposiciones Finales y una Derogatoria. Se trata por tanto de una Ley breve pero con un contenido muy concreto, a diferencia de otras leyes de vivienda autonómicas, enumerando las obligaciones que le corresponden a las Administraciones Públicas, y reduciendo de este modo la discrecionalidad político-administrativa que siempre ha caracterizado la actuación de las mismas con respecto a su actuación en el favorecimiento del acceso a la vivienda.

5.3.2 Objeto de la Ley

El Título Preliminar de la Ley define el objeto de la Ley como la regulación del conjunto de derechos y deberes de los titulares del derecho a la vivienda, así como de las actuaciones que corresponden a las Administraciones Públicas Andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda.

En la comparecencia del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, Juan Espadas, ante el Parlamento autonómico, con motivo de la presentación del Proyecto de Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, subrayó los objetivos que se pretenden cubrir con la Ley para, de esta manera, asegurar el contenido básico de este derecho:

- ◉ El mandato a las administraciones públicas de buscar soluciones adecuadas a las especiales necesidades personales o familiares en materia de vivienda de los beneficiarios del derecho, con independencia de la situación del mercado inmobiliario.
- ◉ Avanzar en la calidad de la construcción de una vivienda digna y adecuada y la garantía de ésta a lo largo de su vida, así como en la rehabilitación de aquellas que el deterioro convierte en inhabitables.
- ◉ Su posible exigencia ante los tribunales por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del texto de la Ley por parte de todas las Administraciones Públicas.
- ◉ Existencia de una oferta suficiente de viviendas a precio asequible en todos los municipios, que atienda a los demandantes registrados que carecen de medios económicos para conseguir una en el mercado libre.
- ◉ Asegurar la disponibilidad de suelo para construir estas viviendas, mediante la elaboración de los planes municipales de vivienda, que deberán establecer las determinaciones que debe incluir obligatoriamente el planeamiento urbanístico para cubrir las necesidades de vivienda y la recuperación de los tejidos residenciales existentes.
- ◉ Seguimiento por los ciudadanos de la diligencia de los poderes públicos para facilitar el acceso a la vivienda mediante una programación de actuaciones con plazos.
- ◉ Asegurar que determinados ciudadanos con riesgo de exclusión social acreditado reciben una respuesta en régimen de alojamiento transitorio.
- ◉ Fortalecer la alianza entre el sector público y la iniciativa privada para la satisfacción del derecho a la vivienda a un precio asequible.
- ◉ Garantizar mecanismos para limitar el endeudamiento de las personas y familias a límites razonables a través de un sistema de ayudas públicas tales como: préstamos, subsidiaciones, ayudas a la entrada para compra o al pago de la renta en alquiler, entre otras.

5.3.3 Titulares del Derecho a la Vivienda recogidos en la Ley

Según lo recogido en la presente Ley, los titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada tienen que reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe tratarse de una persona física.
- b) Han de poseer vecindad administrativa en cualquier municipio andaluz.
- c) Disponibilidad de unos ingresos económicos que computados para el conjunto de la unidad familiar se consideren insuficientes para acceder a una vivienda libre en su municipio.
- d) Mínimo de tres años de vecindad administrativa en el municipio andaluz donde se haya solicitado la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. No obstante, existe una excepción a este requisito del plazo en los casos que así lo establezca el municipio en cuestión, siempre y cuando esté suficientemente motivada la causa que haya llevado a exigir un menor tiempo de empadronamiento.
- e) No podrá ser titular de pleno dominio de otra vivienda libre o protegida o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.
- f) Deberá acreditar su situación económica de vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
- g) Y por último, y como novedad destacable, habrán de inscribirse en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. Se trata del instrumento básico para determinar exactamente los solicitantes de vivienda protegida en un municipio, para en un futuro poder acomodar la oferta a la demanda real existente.

5.3.4 Vivienda digna y adecuada

La protección de la vivienda en nuestro país no debe concebirse como una mera política de ayuda que facilite el acceso al mercado inmobiliario, pues hay que recordar que el derecho a la vivienda se enmarca dentro de los derechos denominados “de prestación con carácter universal” entre los que se encuentran por ejemplo la salud, la educación y la seguridad social. En este sentido, la presente Ley confiere al derecho a la vivienda un carácter finalista, ya que pretende satisfacer las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan. De ahí que se regulen, igualmente, los requisitos mínimos que debe tener toda vivienda para considerarse digna y adecuada.

Nos encontramos ante otra de las novedades que esta Ley supone en la regulación en materia de vivienda en nuestra Comunidad, pues se atreve a definir lo que debe entenderse como “digna” y “adecuada”.

De esta forma, se entenderá que una vivienda es digna y adecuada cuando:

- Se trate de una edificación fija y habitable e independiente a efectos registrales que cumpla con los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.
- Deberá ser accesible, especialmente en los supuestos de viviendas destinadas a titulares con necesidades especiales.
- La vivienda tiene que cumplir con unos mínimos de calidad fijados reglamentariamente
- Y por último, deberá incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia.

5.3.5 Actuación de la Administración Autónoma y Local

El texto legislativo que nos ocupa contiene un Título segundo dedicado a los *Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas*, compuesto por nueve artículos, siendo así el Título más extenso de los que compone la Ley. La Administración Pública Andaluza deberá ejercer una serie de actuaciones con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada. El contenido de estas actuaciones se realizará mediante el ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y autonomía local, tal y como establece el artículo octavo de esta Ley.

La Comunidad Autónoma posee competencia en materia de vivienda y suelo conforme a lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución y el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sin embargo, especial relieve merecen las competencias que la Administración Local tiene también en este sentido y que no son recogidas expresamente en nuestra Carta Magna. De esta forma, no nos equivocamos al afirmar que el Título segundo de esta Ley de Vivienda Andaluza supone un avance en el reconocimiento de la planificación autonómica y local, especificando claramente cuáles son las competencias que en este ámbito corresponden a cada una de las Administraciones.

En líneas generales podemos decir que en el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo se deben establecer las distintas modalidades y régimen jurídico de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, así como las ayudas para garantizar que las cantidades mensuales a desembolsar no supongan más de la tercera parte de los ingresos de la unidad familiar en el supuesto de vivienda en propiedad o la cuarta parte de los mismos en el caso de acceso en régimen de alquiler. Por otro lado, los Planes Municipales de Vivienda y Suelo deberán ajustarse a las modalidades de vivienda protegida establecidas en el plan autonómico, siendo los Ayuntamientos los encargados de fijar el procedimiento para

la selección y adjudicación de las distintas modalidades de vivienda protegida a favor de las personas solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, conforme a los criterios de igualdad, publicidad y concurrencia.

5.3.6 Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas

Sin duda alguna, carecería de sentido una Ley Autonómica de Vivienda que defendiera como objeto de la misma el derecho a una vivienda digna y de calidad sin introducir un apartado referente a la conservación y rehabilitación de las mismas. Pues, no se trata de una ley que fomente exclusivamente el acceso a la vivienda, puesto que la protección de este derecho constitucional comprende tanto el momento de adquisición del inmueble como el tiempo que dure el disfrute del mismo por parte de su titular.

Por todo ello, la actuación de las Administraciones Públicas Andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad y sostenibilidad del parque de viviendas, teniendo preferencia las personas o unidades familiares cuyos ingresos no superen el mínimo establecido en el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. Para poder hacer frente a estas actuaciones, los Ayuntamientos destinarán el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal del Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Las Administraciones Públicas Andaluzas, en el marco de sus competencias, podrán delimitar áreas de rehabilitación integral en barrios y centros históricos, circunstancia que conllevaría la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los fines de expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos.

5.3.7 Alojamientos transitorios

El artículo 20 de la Ley de Vivienda Andaluza hace mención a la obligación de regular los programas de actuación que se correspondan con las situaciones de alojamiento en los correspondientes Planes de Vivienda y Suelo tanto autonómicos como locales. Así pues, en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo Andaluz 2008-2012 ya se recoge el concepto de alojamiento ateniendo al programa de actuación protegida en materia de vivienda en el que se encuadre.

Los alojamientos se crean con la finalidad de cubrir aquellas necesidades temporales de vivienda que presentan determinados ciudadanos por razones co-

yunturales. Esta tipología es una fórmula intermedia entre la residencia colectiva y la vivienda en sentido estricto.

Los requisitos que deben reunir las personas beneficiarias del alojamiento transitorio se regularán reglamentariamente. No obstante, deberán tratarse en todo caso de personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma Andaluza que no puedan acceder a una vivienda protegida, con riesgo de exclusión social o en situación de exclusión, que acrediten suficientemente su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los Ayuntamientos.

5.3.8 Garantías del derecho a la vivienda

Tal como señala el Preámbulo de la Ley, en el Título V se disponen un conjunto de medios para lograr la efectividad del derecho, desvinculando las obligaciones económicas de la Administración de los mecanismos individuales al alcance de las personas titulares del derecho para hacerlo efectivo. En este sentido, se reconocen las acciones que procedan para exigir el cumplimiento de los deberes que la Ley determina para cada Administración Pública. Con ello se dota la presente Ley de una fuerza material y no solamente formal, en la medida en que se articulan los mecanismos procedimentales para su efectiva aplicación

5.4 La aportación de UGT Andalucía al contenido de esta ley

Vivimos unos tiempos especialmente complicados en la reciente historia de nuestro país. Pero la coyuntura económica en la que se encuentra España y Andalucía no debe conllevar una reducción de derechos sociales. Dentro de éstos, el derecho a la vivienda es uno de los que precisan un compromiso fehaciente de los poderes públicos para hacerlo realidad. Indudablemente, dado el carácter prestacional de este derecho, una situación económica negativa afecta necesariamente a los tiempos y modos de realización efectiva de este derecho. Pero las innovaciones legislativas deben ir avanzando aunque su plasmación en medidas concretas deba lógicamente adecuarse a la coyuntura económica. Por eso, era necesaria la aprobación de la Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Esta norma regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada y recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda. Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho. En este sentido, la ley del derecho a la vivienda andaluza es pionera a nivel

nacional puesto que esta opción de acudir a los tribunales para exigir el derecho a la vivienda no existe en ninguna otra comunidad.

A partir de la segunda mitad de los noventa ha tenido lugar una subida espectacular de los precios de la vivienda en Europa, siendo este crecimiento mucho mayor en nuestro país. Esta situación ha llevado a la imposibilidad de satisfacción de un derecho social por parte de la ciudadanía y a la especulación continuada por parte del mercado inmobiliario. La vivienda es una necesidad básica de las personas y, por tanto, los poderes públicos de un Estado Social como el nuestro deben promover las condiciones necesarias para cubrir dicha necesidad.

Entre las novedades más destacadas del proyecto de ley, se ha de subrayar el importante papel que desempeñan los municipios a través de su colaboración con la administración autonómica, mediante la obligación de crear un registro público municipal de demandantes de VPO con objeto de facilitar el conocimiento de las necesidades reales de vivienda en los municipios andaluces. Asimismo, se requiere que los planes municipales de vivienda satisfagan la demanda real de sus habitantes contenida en sus registros correspondientes; a la vez que se impone la obligatoriedad de someter a revisión el planeamiento municipal cada vez que sea necesario adecuarlo a la normativa autonómica. Con todo ello, se pretende alcanzar una coherencia entre oferta y demanda, evitando así la especulación del mercado inmobiliario y la proliferación de viviendas vacías.

Igualmente, y fruto del debate parlamentario, el texto de la Ley se ha enriquecido en relación al Proyecto presentado por el Gobierno de Andalucía con distintas incorporaciones como es la creación, en el plazo de seis meses, del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, cuyas funciones deberán desarrollarse reglamentariamente. Su objetivo es la planificación, el estudio y el análisis de la realidad social y económica andaluza que caracteriza al sector de la vivienda. Será un órgano participado por organizaciones sociales y empresariales, por colectivos y agentes del sector de la vivienda que manifiesten interés en colaborar en las tareas que se establezcan.

De igual forma, se han ampliado los conceptos de sostenibilidad y calidad, asociándolos a aspectos concretos como la reducción del ruido, la gestión adecuada de los residuos generados, el ahorro y uso eficiente del agua y la energía y el impulso de energías renovables.

Por todo ello, la Ley de Vivienda de Andalucía responde de modo eficaz al carácter de derecho social que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga a este derecho.

En buena medida, las modificaciones que se adoptaron en el Parlamento de Andalucía en relación al contenido de la Ley, se deben a las propuestas presentadas

en la comparecencia parlamentaria de la UGT Andalucía en la Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio, el 16 de noviembre de 2009, en la que se trasladó la satisfacción de UGT Andalucía por el hecho de que hubiera llegado por fin al Parlamento ese Proyecto de Ley tan largamente esperado por la Unión General de Trabajadores de Andalucía, como tendremos ocasión de poner de manifiesto en el próximo epígrafe.

Señala el representante de UGT Andalucía que, *conscientes de la importancia que tiene la Vivienda en la Economía de nuestra Comunidad y en el bienestar de los trabajadores y trabajadoras, desde UGT Andalucía hemos venido demandando desde hace tiempo al Gobierno de la Junta de Andalucía que adoptara un papel protagonista en la política andaluza sobre Vivienda, con un marco jurídico regulador de este sector y, por extensión, del de la construcción. No en vano, los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, firmamos en diciembre de 2007, cuando la crisis empezaba a notarse en sus primeros compases, el Pacto Andaluz por la Vivienda, como reflejo de la preocupación por la dificultad del acceso a una vivienda de los andaluces y andaluzas, debido, fundamentalmente, al desorbitado incremento de los precios experimentado desde el año 1998, y que estaba creando una “burbuja” inmobiliaria que acabaría finalmente “explotando” con los resultados que todos conocemos.* (FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306comparecencia_ley_vivienda161109).



Pacto Andaluz por la Vivienda, firmado en diciembre de 2007

En dicho Pacto se recogían como elementos fundamentales a desarrollar, por un lado, la elaboración del Plan Concertado de Vivienda y Suelo, como principal instrumento de planificación de las actuaciones a emprender en materia de vivienda protegida en Andalucía, y por otro, la Ley del Derecho a la Vivienda.

La UGT Andalucía, durante el tiempo transcurrido desde la firma del Pacto por la Vivienda, y la posterior aprobación del Plan Concertado de Vivienda y Suelo (2008-2012), hasta el momento de la tramitación parlamentaria de la norma, *ha hecho un seguimiento y ha señalado en multitud de ocasiones que había llegado el momento de ponerse “manos a la obra” (nunca mejor dicho), y especialmente los constructores, tanto públicos como privados, junto con las corporaciones locales y las entidades financieras, para hacer realidad los compromisos que adquirieron. Creemos que con la aprobación de esta Ley se dará el impulso decisivo que hace falta.*

Entrando a valorar el contenido del presente Proyecto de Ley, desde la Unión General de Trabajadores de Andalucía se valoró muy positivamente su contenido, pues suponía la consecución de un nuevo avance social, fruto del diálogo social, tal y como recoge el texto en su exposición de motivos, haciendo mención expresa a la función relevante de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía en la promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, como tendremos ocasión de comprobar con posterioridad.

De manera más pormenorizada, recordaba el representante de UGT Andalucía, *encontramos reflejadas las cuestiones que en materia de Vivienda siempre hemos defendido, como son la necesidad de promover la construcción de viviendas de calidad, definidas como aquellas que satisfagan las necesidades habitacionales de las familias andaluzas, y que les permitan garantizar una vida segura, independiente y autónoma, procurándoles, junto con los equipamientos públicos necesarios, el ejercicio de los derechos fundamentales. E igualmente, establecer las condiciones necesarias para el acceso a una vivienda protegida, así como el esfuerzo económico máximo que tendrán que destinar los ciudadanos y ciudadanas al pago de sus viviendas. En este sentido, la Ley regula los requisitos para el acceso a una vivienda protegida, a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, como instrumentos clave en la política municipal de vivienda. Y en relación con estos registros, queremos manifestar nuestra preocupación por el hecho de que, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, la ley no hace referencia alguna al plazo máximo para su puesta en marcha, sólo establece la obligación de crearlos y mantenerlos de manera permanente, tal y como recoge el artículo 16.2 de la Ley.*

Desde la UGT Andalucía se quiso resaltar la importancia que tiene la apuesta por la vivienda protegida como fórmula para reactivar el sector, y ante las dificultades de crédito existentes, se señaló que era fundamental que esta Ley tuviera garantizada su financiación a través de los Planes de Vivienda de la Junta de Andalucía.

En fin, esta Ley recoge muchas de las propuestas y demandas que la UGT Andalucía a lo largo de los últimos años, en comparecencias parlamentarias (véa-

se también FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306*librocomparencias*), resoluciones de congresos, documentos sindicales, acuerdos de concertación social, etc., ha venido reclamando, y que a continuación sucintamente expondremos.

5.5 Políticas de vivienda en los Congresos de UGT Andalucía

En la presentación del Documento Sindical nº 4, elaborado por la UGT Andalucía en 2004 (FUDEPA. AHUGT-A D, *Vivienda040423documentosindical4*), sobre las consideraciones de la UGT Andalucía en relación a la problemática de la vivienda en Andalucía, el Secretario General de UGT Andalucía, Manuel Pastrana, y el responsable de la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente de UGT Andalucía, señalaban que la vivienda y el empleo son dos de las cuestiones que más preocupan a los trabajadores y trabajadoras andaluzas. *Tener un empleo estable y una vivienda digna –concluían- es una utopía para muchos trabajadores. El no poder acceder a una vivienda, o no tener un empleo, pueden generar, incluso la está ya generando en algunos casos, exclusión social, pues amenaza cualquier proyecto de vida y dificulta la integración en el conjunto de la sociedad.*

El mencionado documento reflejaba la importancia que para UGT Andalucía tenía el análisis responsable de la política de vivienda. Para ello se hacía necesario establecer un plan de actuación conjunto entre las distintas administraciones, que contara con la participación de los agentes sociales. La estrategia pasaría por considerar la vivienda como prioridad máxima por parte de los distintos gobiernos. Se trataría de situar el “derecho al acceso a una vivienda” en el escenario político, ya que la solución pasaría por una decisión política, por tomar una opción política, por un modelo concreto de libertad y cohesión social.

El problema -continuaba el documento- no es de escasez de viviendas en términos globales, tampoco es un problema de escasez de suelo urbanizable, el problema es que no existe una oferta suficiente de viviendas a precios asequibles para los trabajadores.

Este documento, sobre el que volveremos posteriormente, no es sino el reflejo de una preocupación que se puede encontrar desde el I Congreso de UGT Andalucía, celebrado en enero de 1980, en el que se mencionaba la vivienda como una de las alternativas frente al paro: *poner en marcha de inmediato un plan de construcción de viviendas sociales, que permita empezar a dar cumplimiento del Artículo 47 de la Constitución que dice que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, para lo que exigimos que se den facilidades financieras al que realmente lo necesite, mediante un crédito oficial obligatorio al trabajador, a largo plazo y a bajo interés, controlándose por las centrales sindicales la adjudicación de los mismos, fomentándose al mismo tiempo la creación de cooperativas de*

trabajos asociados del personal que esté en desempleo, para la construcción de estas viviendas, aprovechándose los recursos de esta forma para conseguir mejoras sociales auténticas, principalmente las referentes a Viviendas. (FUDEPA. AHUGT-A D, I Congreso UGT Andalucía enero 1980. Actas y Resoluciones).

En los acuerdos del IV Congreso, celebrado en mayo de 1990, se recuerda que *si tuviésemos que hacer una relación de las necesidades básicas del hombre, nunca podríamos olvidar el derecho último que cada individuo tiene que poseer un lugar donde cobijarse. Si esta misma intención la desarrollamos en el marco de una sociedad democrática y en continuo avance tecnológico, a este valor indiscutible habría que añadir matices tales como la dignidad y la libertad de acceso a la misma. (FUDEPA. AHUGT-A D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones).*

Por ello, la exigencia de programas específicos para la construcción de viviendas sociales que redujeran el considerable déficit existente en 1990, tanto por parte de la Administración Autonómica como, sobre todo, de la Administración Local, se convertía en un punto de arranque de cualquier política progresista. En este sentido, el IV Congreso resolvió:

- *Reivindicar una mejora en las condiciones de financiación para la compra de VPO.*
- *Exigir la descalificación de VPO de aquellas que no estén destinadas a vivienda habitual.*
- *Reivindicar a las Administraciones Públicas la dotación de suelo urbanizado para la construcción de viviendas promovidas por cooperativas sindicales.*
- *Cumplimiento de la Ley del Suelo, constituyendo permanentemente un patrimonio de suelo público en alquiler, y lucha contra los despidos indiscriminados y contra el incremento espectacular de precios, así como demandar de los poderes públicos medidas que eviten la especulación del suelo.*
- *Promoción de viviendas públicas para uso de alquiler.*

En el V Congreso, celebrado en mayo de 1994, se conceptuó a la vivienda como un componente básico de la protección social. En este sentido, se consideraba la necesidad de marcarse objetivos para una Política de Viviendas, que combinen necesariamente las actuaciones públicas, privadas y cooperativistas, desde una posición favorable a los promotores sociales, sin ánimo de lucro.

Se señalaba que *la política de viviendas es primordial dentro de una política de Estado, destinada a paliar la precariedad actual, fundamentalmente en los colectivos jóvenes que quieren acceder a su primera vivienda, así como también a*

los colectivos que rondan el Salario Mínimo Interprofesional, que con los escasos medios que obtienen no pueden tampoco acceder a una vivienda digna. (FUDEPA. AHUGT-A D, V Congreso UGT Andalucía mayo 1994. Resoluciones).

Por todo ello UGT Andalucía propuso, en el V Congreso, los siguientes objetivos:

1º Articular legislativamente la política de vivienda y suelo.

- a) Calificando suelo urbanizable destinado específicamente a V.P.P. y V.P.O.
- b) Tasación del Valor Urbanístico y Fiscal del suelo destinado a V.P.O. con el criterio de referencia del 15% del Módulo.
- c) Estricto control de las transmisiones del suelo para la vivienda de Protección Oficial.
- d) La creación de un fondo financiero estatal o autonómico para apoyar la adquisición y urbanización de suelo público.
- e) Favorecer el acceso a la vivienda en régimen de alquiler

2º Establecer un modelo más racional para los sistemas con protección pública.

- a) Ampliar y diferenciar internamente la V.P.P. con mayor peso cuantitativo, prestando especial atención a la construcción de viviendas en alquiler para aquellos colectivos de trabajadores con dificultades de acceso a vivienda propia; mediante módulos en relación a la renta familiar.
- b) Establecer un sistema mixto de V.P.P. y V.P.O. con medios de financiación pública, ya sea en aportación al suelo o subvenciones económicas.
- c) Dentro de la V.P.O. privada, establecer un régimen, diferenciado para las promociones en cooperativas sin ánimo de lucro con medios de ayuda pública.

3º Ampliación de la promoción pública. V.P.P.

La V.P.P. debe extender cuantitativamente su campo de actuación y reorganizarse en su estructura, y para ello debe de:

- a) Mantener la línea básica de la V.P.P. dirigida a capas de la sociedad con ingresos en torno al S.M.I.:

- A los jóvenes demandantes de primer empleo.
- A los mayores de 45 años demandantes de empleo.
- b) Asegurar su equilibrada distribución en el conjunto de la CC.AA.
- c) Extender su campo de actuación al suelo urbano, sobre todo al casco antiguo y áreas ya consolidadas.
- d) Promover un parque público de viviendas en alquiler con una tipología diferenciada según las necesidades de los grupos de usuarios.

4º Configurar un régimen específico para la V.P.O. en cooperativa.

- a) Regular una normativa específica de acuerdo con el sistema de promoción y gestión de las Cooperativas.
- b) Establecer unas condiciones de financiación más favorables y con mayores ventajas que las previstas para las V.P.O. con ánimo de lucro.

Esto debe ir encaminado necesariamente a:

- a) Racionalizar y abaratar los procesos de construcción.
- b) Asegurar la calidad y el estricto cumplimiento de los precios y plazos fijados.

5º Por una política de rehabilitación.

- a) Facilitar la rehabilitación de edificios con viviendas en alquiler, con rentas antiguas.
- b) Regular y hacer operativamente viable las adquisiciones de edificios para actuaciones públicas.
- c) Prever sistemas de Planes-Programas, con medios de gestión y financiación específicas para la rehabilitación.
- d) Regular los deberes de los propietarios respecto a la conservación de los edificios, desde una perspectiva de fomento de la rehabilitación.

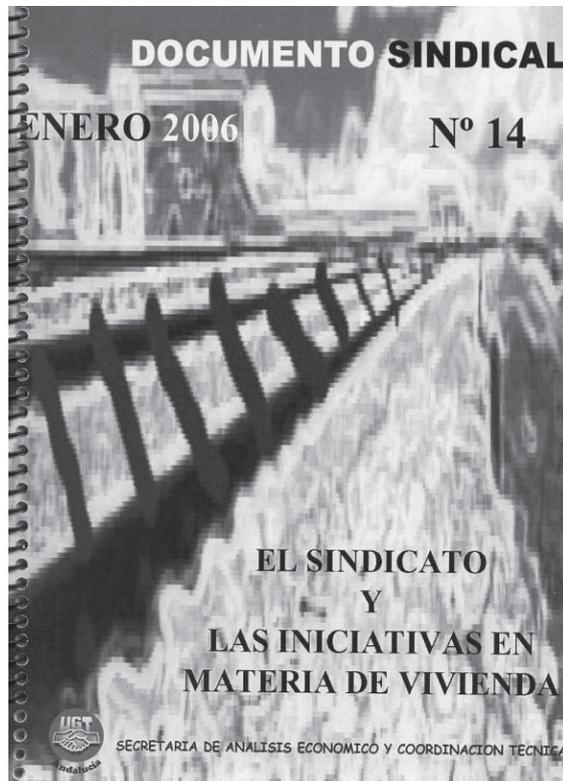
Finalmente, desde la UGT Andalucía, se entendía que éstos eran los objetivos esenciales, que podrían mejorar la Política de vivienda, desde una perspectiva más social y más racional, desde el punto de vista del gasto público, a la vez que se daba respuesta sobre un bien escaso a los colectivos más desfavorecidos sin acceso, por su escasa situación económica, a una vivienda digna.

Así mismo también, concluía el documento, *entendemos que potenciando al Movimiento Cooperativo de Viviendas Sociales, a la vez que se hace una acertada política de rehabilitación, puede enjugar el déficit actual, a la vez que se recupera para nuestras ciudades un Patrimonio existente, que actualmente está bastante deteriorado.* (FUDEPA. AHUGT-A D, V Congreso UGT Andalucía mayo 1994. Resoluciones).

El VI Congreso de la UGT Andalucía, celebrado en marzo de 1998, proclamaba en su documento de Resoluciones (FUDEPA. AHUGT-A D, VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones), el apoyo de las propuestas de alternativas globales a la entonces existente política de vivienda, que se podían resumir en:

- a) Intervención sobre el parque residencial: rehabilitación y puesta en uso de la vivienda vacía.
- b) Vivienda pública en alquiler: Debe existir un mínimo de vivienda pública, que debe considerarse como un derecho, básicamente cedidas en alquiler.
- c) Patrimonio público de suelo: Provisión de un patrimonio público de suelo municipal suficiente para regular el mercado de suelo, posibilitar un desarrollo urbano equilibrado y acabar con la especulación financiera del suelo, cuyos fondos van en dirección contraria al bienestar del conjunto de la sociedad.
- d) Oferta inmobiliaria (pública y privada) adecuada a las necesidades.
- e) Diversificación de la oferta.
- f) Coordinación de las medidas.

En el ya mencionado Documento Sindical nº 4, elaborado por la UGT Andalucía en 2004 (FUDEPA. AHUGT-A D, *Vivienda040423documentosindical4*) se citan las principales propuestas de la UGT Andalucía en política de vivienda de esta primera década del Siglo XXI.



Documento Sindical nº 14, de enero de 2006, monográfico sobre las posturas y actuaciones de UGT Andalucía en materia de vivienda

Entre ellas podemos distinguir, entre otras, propuestas de carácter general, propuestas encaminadas a la mejora del Parque Inmobiliario Andaluz, propuestas relativas a la gestión del suelo, y propuestas con el objetivo de discriminar positivamente a los colectivos con mayores dificultades de acceso a una vivienda digna.

Entre las medidas de carácter general de UGT Andalucía se encuentran:

- Que tanto las Administraciones Públicas como los agentes sociales otorguen una mayor prioridad a los problemas derivados del acceso a la vivienda.
- Que las Administraciones Públicas lleven a cabo un mayor esfuerzo de coordinación que permita acelerar los procesos de concesión de las ayudas públicas y que facilite el acceso a la información sobre estas ayudas y sobre la oferta de viviendas protegidas.
- Llevar a cabo medidas que colaboren en mejorar las condiciones tanto de la oferta como de la demanda, especialmente para el caso del mercado de

la vivienda en régimen de alquiler y para el mercado de la vivienda a precio asequible.

- ◉ Apostar por la intervención pública directa a través de Institutos de la Vivienda que tengan en cuenta la satisfacción de las necesidades sociales de la población.
- ◉ Diseñar medidas fiscales complementarias de cara a la consecución de objetivos sociales de la política de vivienda.
- ◉ Adecuar correctamente los recursos económicos presupuestados así como el volumen de financiación acordado con las entidades de crédito.
- ◉ Revisar la regulación de los fondos de inversión inmobiliaria y de las sociedades dedicadas al arrendamiento.
- ◉ Creación de un Fondo Público de Garantías, especialmente dirigido al mercado de la vivienda en alquiler a precio asequible.
- ◉ Crear Oficinas Públicas Municipales que estudien la demanda social de viviendas y actúen como intermediarios públicos entre la oferta privada y la demanda social.

Por otro lado, en cuanto a las medidas propuestas por UGT Andalucía relativas al mercado y al uso del suelo, destacan:

- ◉ El establecimiento de un marco normativo que impida los procesos especulativos y los desequilibrios territoriales y urbanos.
- ◉ Destinar preferentemente los suelos públicos a la construcción de viviendas públicas en alquiler.
- ◉ Municipalizar el suelo urbano necesario para satisfacer las demandas sociales de viviendas.
- ◉ Potenciar la formalización de un Acuerdo Local en el que los Ayuntamientos pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de la política de suelo y vivienda.
- ◉ Promover, mediante la política de suelo y de vivienda, la recuperación de áreas urbanas deprimidas.

En lo que a mejora del Parque Urbano Andaluz y optimización social de su uso se refiere:

- ◉ Mantener e incrementar la vivienda pública de régimen general y de régimen especial.
- ◉ Llevar a cabo una modificación importante de la normativa actual sobre VPO.

- Nuevas medidas de control social para las segundas y sucesivas transmisiones de VPO con el objetivo de acabar con la especulación existente.
- Potenciar la adquisición de viviendas usadas al mismo precio de las VPO y fomentar la puesta en alquiler de viviendas nuevas.
- Fomentar la rehabilitación de las viviendas antiguas, así como la rehabilitación y conservación de los cascos históricos.
- Crear mecanismos de redistribución y de recuperación del patrimonio urbano ya construido.
- Crear registros municipales de solares y viviendas vacías, tanto públicas como privadas.
- Estudiar la posibilidad de establecer un tributo especial que penalice las viviendas desocupadas. El objetivo de esta figura impositiva no sería el de recaudar dinero, sino el de evitar que las viviendas continúen desocupadas.
- Aumentar significativamente la oferta de vivienda en alquiler, especialmente a precio asequible.
- Establecer incentivos fiscales para los arrendamientos, sobre todo para los propietarios que ofrezcan sus viviendas a precios asequibles así como para los inquilinos de menores ingresos.
- Crear una Bolsa de Viviendas en Alquiler.
- Fomentar la oferta de nuevas tipologías de vivienda, acordes tanto con las nuevas características de las familias andaluzas, como con el aumento de personas que viven solas (jóvenes, mujeres, inmigrantes, personas mayores...).
- Erradicar la infravivienda a través de la puesta en marcha de políticas de inserción evitando la formación de guetos.
- Promover y fomentar la autoconstrucción.
- Apoyar la vivienda rural.
- Mejorar la eficiencia energética de las viviendas andaluzas.
- Exigir calificados de exigencia energética para las viviendas objeto de ayudas públicas.
- Incrementar el control público sobre las condiciones generales de habitabilidad de las viviendas andaluzas.

Por último, se citan a continuación las medidas propuestas por UGT Andalucía que tienen por objetivo discriminar positivamente a los colectivos sociales más

desfavorecidos. El acceso a la vivienda requiere precios adecuados a la capacidad económica de cada ciudadano, sin que adquirir una vivienda digna signifique tener que endeudar la vida de los trabajadores. En este sentido, el Documento propone:

- Llevar a cabo medidas que favorezcan la accesibilidad a la vivienda del colectivo de desempleados a unos costes acordes con su situación laboral.
- Realizar medidas tendentes a conseguir que tanto la vivienda como el conjunto de la ciudad faciliten el disfrute de ellas por parte de las personas mayores y de los discapacitados.
- Diseñar un Plan de Vivienda Joven.
- Incrementar las Ayudas Públicas que atiendan a la gran bolsa de demanda joven.
- Facilitar la compra de viviendas, nuevas y usadas, por parte de jóvenes que accedan por primera vez a una vivienda y por las familias de menores ingresos.
- Crear un Parque Público de Viviendas en Alquiler destinado a los jóvenes en primer acceso.
- Fomentar el alquiler de viviendas a precio tasado para jóvenes en primer acceso. Los propietarios de las viviendas gozarían de incentivos fiscales específicos y se beneficiarían del Fondo de Garantía.
- Impulsar el cooperativismo juvenil en materia de viviendas.
(FUDEPA. AHUGT-A D, *Vivienda040423documentosindical4*)

Dentro de las resoluciones del VIII Congreso de la UGT Andalucía, celebrado en junio de 2005, se puede encontrar la apuesta por una serie de medidas:

- Establecer un marco normativo que impida los procesos especulativos y los desequilibrios territoriales y urbanos.
- Impulsar medidas que colaboren en mejorar las condiciones tanto de la oferta como de la demanda, especialmente para la vivienda en régimen de alquiler y para el mercado de la vivienda a precio asequible.
- Establecer una intervención pública directa a través de Institutos de la Vivienda.
- Formalizar Acuerdos Locales con los ayuntamientos para reforzar el papel de éstos en el desarrollo de la política de suelo y vivienda.
- Aumentar la oferta de vivienda en alquiler, especialmente a precio asequible, consolidando la Bolsa de Viviendas en Alquiler, y el Fondo Público de Garantía que asegure el pago de los alquileres, el cobro de los desperfectos, etc.

- Destinar suelos públicos a la construcción de viviendas públicas en alquiler.
- Municipalizar el suelo urbano necesario para satisfacer las demandas sociales de viviendas.
- Potenciar la adquisición de viviendas usadas al mismo precio de las protegidas, y fomentar la puesta en alquiler de viviendas nuevas.
- Promover, mediante la política de suelo y vivienda, la recuperación de áreas urbanas deprimidas.
- Crear registros municipales de solares y viviendas vacías, tanto públicas como privadas.
- Erradicar la infravivienda.
- Apoyar la vivienda rural.
- Mejorar la eficiencia energética de las viviendas.
- Favorecer la accesibilidad a la vivienda a las personas con riesgos de exclusión social o con especiales dificultades laborales.
- Realizar campañas de divulgación e informativas sobre los derechos y obligaciones del que adquiere una vivienda.
- Mayor esfuerzo de coordinación, que permita acelerar los procesos de concesión de las ayudas públicas, y que facilite el acceso a la información sobre estas ayudas y sobre la oferta de viviendas protegidas. (FUDEPA. AHUGT-A D, VIII Congreso UGT Andalucía junio2005. Resoluciones).

Por todo ello, se señalaba, *la política de vivienda andaluza debe ser el resultado de la concertación y coordinación entre las Administraciones Públicas y entre éstas y los agentes sociales. Participar y profundizar en el desarrollo de las medidas contempladas en el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo ha de ser fundamental en la acción sindical. En definitiva, UGT Andalucía quiere contribuir a fomentar una política de vivienda que colabore con un desarrollo equilibrado desde el punto de vista urbano, sostenible desde el punto de vista territorial y, socialmente, cohesionado y equilibrado.* (FUDEPA. AHUGT-A D, VIII Congreso UGT Andalucía junio2005. Resoluciones).

El Documento de Resoluciones Fundamentales del IX Congreso de la UGT Andalucía, celebrado en septiembre de 2009 (FUDEPA. AHUGT-A D, IX Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales), señala una realidad social en Andalucía: que la imposibilidad de acceso a una vivienda digna, junto con los enormes problemas de estabilidad laboral, se han convertido en dos de los principales problemas a los que tenían que hacer frente los trabajadores andaluces.

En este sentido, el desorbitado incremento de los precios de las viviendas, hasta cinco veces superior al incremento de los salarios, unido a la cantidad de inversiones especulativas llevadas a cabo en el sector, ha propiciado que la mayor parte de los trabajadores se hayan visto expulsados del mercado de la vivienda libre y con el objetivo de acceder a una vivienda protegida como única forma viable de emprender un proyecto independiente de vida.

Por ello, ante esta realidad, la UGT Andalucía decidió dar un paso más en su compromiso con la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores y participar de forma mucho más activa en el diseño de la política regional de vivienda protegida. Tanto es así que con la firma del Pacto Andaluz por la Vivienda se convirtió, junto con el resto de agentes sociales y económicos firmantes de la concertación social, en corresponsable de la misma.

Pero la firma del Pacto no era más que el inicio del compromiso, quedaba por tanto pendiente el desarrollo del mismo. En este sentido, uno de los principales elementos para su desarrollo era la elaboración del Plan concertado de Vivienda y Suelo. En la elaboración del mismo ha participado, a partir de la elaboración de innumerables propuestas y alegaciones, el conjunto de la Organización.

Especial relevancia debe tomar la ejecución de este Plan si tenemos en cuenta las dificultades del momento actual que atraviesa el sector de la construcción, principal perjudicado por la crisis financiera internacional. En la actualidad, la vivienda protegida es la única que asegura a los promotores y constructores el llevar a cabo promociones de viviendas que, de forma real, van a contar con una demanda asegurada: los trabajadores con necesidades reales de vivienda.

Por lo tanto, hacia el futuro, la UGT Andalucía va a dedicar gran parte de su acción al seguimiento de las actuaciones incluidas en el Plan Concertado así como al desarrollo y puesta en vigor de la Ley del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

De este modo, en el IX Congreso se aprobaron las siguientes propuestas de acciones:

- *Participar en el diseño y desarrollo de la Ley, que permita el acceso a una vivienda digna, como derecho social subjetivo recogido en el art. 47 de la Constitución y en el art.25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.*
- *Seguir impulsando instrumentos de planificación de las actuaciones que conviertan en real y efectivo dicho derecho, asegurando que los mismos contengan y aseguren los derechos e intereses de los trabajadores andaluces.*
- *Fomentar el acceso a vivienda protegida tanto en régimen de alquiler como en propiedad.*

- ◉ *Reforzar el papel de las Corporaciones Locales en la ejecución de las actuaciones en materia de vivienda protegida y fomentar la participación conjunta de éstas con los agentes sociales y económicos más representativos.*
- ◉ *Impulsar la elaboración de Planes Municipales de Vivienda, de forma concertada con las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda, en los que se recojan las necesidades de viviendas protegidas y el reparto entre las distintas tipologías*
- ◉ *Ayudas directas y fiscales, además de otras medidas coyunturales que favorezcan a las familias más necesitadas el acceso a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades sociales, económicas y familiares.*
- ◉ *El fomento de la rehabilitación de cascos urbanos, como el medio de reactivación económica del sector de la construcción, y recuperación de espacios urbanos.*
- ◉ *Acercamiento de la política de vivienda a los ciudadanos, mediante la creación de registros de demandantes, así como facilitando el acceso a la información y la gestión de las políticas de vivienda.*
- ◉ *Aseguramiento de un porcentaje límite de esfuerzo económico máximo para poder acceder a una vivienda protegida, ya sean en régimen de alquiler o de propiedad.*
- ◉ *Establecimiento de porcentajes mínimos de viviendas adscritas a los programas de régimen especial y general. (FUDEPA. AHUGT-A D, IX Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales)*

5.6 La vivienda en los Acuerdos de Concertación Social y en los acuerdos celebrados con Comisiones Obreras y la Junta de Andalucía

Indudablemente merece una valoración muy positiva la consecución en Andalucía de avances sociales, tales como los logros alcanzados en materia de vivienda, gracias al diálogo social. En este sentido se debe hacer mención expresa a la función relevante de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía en la promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios; intereses que en un Estado social como el nuestro van mucho más allá de las meras relaciones laborales. Por ello conviene destacar como los acuerdos de concertación social celebrados en nuestra tierra han sido motor imprescindible de los avances económicos y sociales que disfrutamos. En materia de vivienda los vamos a resumir a continuación.

En febrero de 1990, UGT Andalucía, Comisiones Obreras y la Junta de Andalucía acordaron una serie de medidas por las cuales durante el cuatrienio 1990-

1993, la Junta de Andalucía, en el marco de estos acuerdos, debía promover las actuaciones en materia de vivienda en cuatro líneas de intervención pública:

- 1º Viviendas de promoción pública de nueva planta.
- 2º Rehabilitación pública de viviendas.
- 3º Viviendas de Protección Oficial de nueva planta y rehabilitación, promovidas en Régimen Especial por Promotores Públicos.
- 4º Suelo para viviendas promovidas por cooperativas de carácter sindical. (FUDEPA. AHUGT-A D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb1990*)

En septiembre de 1992, UGT Andalucía, Comisiones Obreras y la Junta de Andalucía, reiteraban su voluntad de compromiso. En primer lugar recordaban cómo los acuerdos de diálogo social alcanzados entre los sindicatos UGT Andalucía y CC.OO-A con la Junta de Andalucía para el período 1990-1991 fijaron una serie de compromisos en política de vivienda de carácter cuatrienal que se vieron reflejados en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico.

Posteriormente a ello, el Gobierno elaboró el Plan Andaluz de Vivienda, instrumento de desarrollo de las políticas de vivienda y suelo durante el cuatrienio 1992-1995.

Este Plan, aprobado por el Consejo de Gobierno, contenía una apuesta decidida por una política coordinada de vivienda entre las distintas administraciones y agentes sociales que potenciara la implicación de los mismos, tanto en el diseño como en la ejecución del Plan, la articulación de las políticas de suelo y vivienda, el reforzamiento de los instrumentos complementarios a la nueva construcción, el acceso a una vivienda digna a aquellos ciudadanos con escasos recursos económicos y en especial a los jóvenes que acceden a una primera vivienda en áreas urbanas.

Las Centrales Sindicales firmantes del documento de septiembre de 1992 acordaban colaborar con la Administración en el desarrollo del Plan, así como en su seguimiento.

Asimismo, la Junta de Andalucía acordaba continuar fomentando las actuaciones cooperativas de las Organizaciones Sindicales firmantes en materia de vivienda, poniendo a disposición de las iniciativas que se abordaran a través de esta fórmula de suelo público en el régimen que legalmente están establecidos. (FUDEPA. AHUGT-A D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Sep1992*)

En el II Acuerdo de Concertación Social en Andalucía (ACSA), se alcanzó el compromiso de que el Gobierno de Andalucía elaboraría un nuevo Plan Andaluz de la Vivienda con la participación de los agentes sociales y económicos.

Un primer esbozo de las líneas que debía recoger este plan sería:

- a) *Ajustar al máximo las posibilidades de actuación a las necesidades, teniendo en cuenta la distribución territorial de la demanda, tanto en el medio urbano como rural.*
- b) *Incrementar la incidencia que el plan debe prestar a un sector como el de la rehabilitación, tanto en la conservación de cascos históricos como de la vivienda en general, coadyuvando con ello a la creación de empleo.*
- c) *Potenciación de la autoconstrucción.*
- d) *Ampliación del parque público de vivienda en protección y alquiler, dirigiéndolo fundamentalmente a jóvenes con un bajo nivel de poder adquisitivo.*
- e) *Desarrollar en nuestra Comunidad Autónoma la nueva Ley del Suelo, una vez aprobada por las Cortes Generales, al objeto de que los planteamientos urbanísticos contemplen una mayor oferta de suelo edificable, y consecuentemente obtener un abaratamiento del precio del suelo.*
- f) *Otorgar ayudas públicas a los compradores, fundamentalmente, en función de su capacidad adquisitiva.*
- g) *Agilizar la tramitación de los expedientes de las promociones y de las ayudas públicas señalando unos plazos inferiores. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA II Texto)*

En el III ACSA, se señalaba que la vivienda es un bien económico que, como tal, moviliza importantes recursos e incide en una pluralidad de sectores productivos, un derecho social de la población, reconocido en la Constitución Española, y también es un bien urbano, que representa el elemento físico esencial en la conformación y configuración de la ciudad.

Se reconocía que la Junta de Andalucía había dirigido sus actuaciones en materia de vivienda hacia la creación de condiciones favorables para el acceso a la misma. Sin embargo, a pesar de los avances producidos en los últimos años, se señalaba que seguían percibiéndose dificultades de acceso a la vivienda de determinados segmentos de población, por lo que era necesario dar una respuesta al problema del alojamiento, favoreciendo una mayor articulación entre las Administraciones Públicas competentes.

A partir de estos principios generales y a la constatación de la necesidad de actuar de una forma coordinada y planificada en la resolución de la problemática de la vivienda, se había formulado un nuevo Plan Andaluz de Vivienda, en el que se integraron y articularon todas las actuaciones en materia de vivienda y suelo.

Este II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999 fue elaborado con la participación de los agentes económicos y sociales.

En el III ACSA se creó una Comisión de Seguimiento específica de este Plan, constituida por la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA III *Texto*)

En el IV ACSA, y en relación al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002, se reconocía la labor que la Junta de Andalucía había desarrollado, en estos últimos años, a través de la política autonómica de vivienda en el marco del Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995 y del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999. Cumplidos los objetivos establecidos en ese último Plan, la Comunidad Autónoma de Andalucía precisaba la elaboración de uno nuevo en esta materia.

El Plan debería considerar, en la formulación de sus objetivos, el marco institucional, legislativo y las planificaciones territorial, económica y demás concurrentes de las Administraciones Autonómicas y Estatal, y de la Unión Europea.

Asimismo, debería contener, entre otros aspectos, los objetivos programáticos de la política de vivienda y suelo residencial de los sectores público y protegido, los objetivos instrumentales y la definición de programas de vivienda y suelo a desarrollar.

En virtud de lo anterior, se acordó que la Junta de Andalucía elaboraría, con la participación de los agentes económicos y sociales, el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el período 1999-2002. Para ello, se creó una Comisión de elaboración y seguimiento de este Plan, constituida por los firmantes de este Acuerdo. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA IV *Texto*)

En relación al V ACSA conviene destacar cómo se reconoce a la vivienda no sólo como un derecho sino también como un bien económico, ya que moviliza importantes recursos e incide en una pluralidad de sectores productivos y, asimismo, como un bien urbano, al representar el elemento físico esencial en la conformación y configuración de la ciudad.

El marco de las actuaciones del Gobierno andaluz en materia de vivienda se plasmaría en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002. Dicho plan tenía como objetivo fundamental favorecer el acceso a la vivienda a las familias con ingresos medios y bajos, y en particular, a los grupos sociales con especiales dificultades.

Las partes firmantes de este V ACSA coincidían en impulsar las tareas de su comisión de seguimiento. Asimismo, acordaron trabajar en el seno de dicha comi-

sión de seguimiento para, en su momento, sentar las bases del próximo período de planificación. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA V *Texto*)

En relación al VI ACSA se incidía en que los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo, consensuados con los agentes económicos y sociales firmantes de los Acuerdos de Concertación Social de Andalucía, han sido el marco de las actuaciones del Gobierno andaluz. Estos planes han favorecido el acceso a la vivienda, especialmente a los colectivos sociales que por razón de su renta o sus especiales dificultades encuentran serios obstáculos en el mercado libre de viviendas.

En el momento de la firma de estos acuerdos se evidenciaba que era necesario continuar mejorando las actuaciones que facilitarían el acceso a la vivienda de los hogares con menos ingresos y, en particular, a los grupos sociales con especiales dificultades. Para ello, se acordó impulsar el cumplimiento de los objetivos que se contemplaban en el Plan Andaluz de la Vivienda. En consonancia con lo anterior, las partes firmante acordaron:

- Dar continuidad a la Comisión de Seguimiento del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (2003-2007).
- Constituir un grupo de trabajo para la elaboración de un nuevo plan a su finalización. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA VI *Texto*)

En el actual VII ACSA se recuerda que en diciembre del 2007 se suscribió con los agentes sociales y económicos el Pacto Andaluz por la Vivienda, que nace con la voluntad de desarrollar los nuevos derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía en relación a la vivienda y hacerlos compatibles con el mantenimiento de la actividad en el sector de la construcción, como fuente de empleo y de crecimiento económico en Andalucía.

Para alcanzar los objetivos de este Pacto, que abarca un horizonte de 10 años, las partes firmantes acuerdan la construcción de 700.000 viviendas sobre la base de un uso racional del suelo y del compromiso de que 300.000 de las viviendas deben ser protegidas para facilitar el acceso a la vivienda a las personas que tienen mayores dificultades. Otro de los objetivos importantes de este Pacto es la mejora de la calidad de la vivienda construida en un entorno saludable.

Para su desarrollo, partiendo de los principios de consenso y concierto, se establecen los elementos directores e instrumentos básicos que lo constituyen –los Planes de Vivienda y Suelo de Andalucía y la Ley del Derecho a la Vivienda–, así como todas las demás actuaciones normativas que desarrollan el derecho a la vivienda establecido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Señala el documento que *el derecho a la vivienda digna y adecuada viene recogido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Para velar por su cumplimiento, el Gobierno andaluz ha impulsado la tramitación del Proyecto de Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que ha sido consensuado con las organizaciones sociales y económicas.*

Por su parte, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2010, que se sustenta en el Pacto por la Vivienda suscrito en 2007 con los agentes económicos y sociales y con los ayuntamientos, materializa el principio consagrado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, por el cual los poderes públicos están obligados a favorecer el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna y adecuada.

Las partes coinciden en la necesidad de garantizar y seguir desarrollando las líneas principales definidas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo, como son el acceso a la vivienda de los ciudadanos con residencia en Andalucía- ya sea en régimen de propiedad o de alquiler-, la rehabilitación del parque residencial existente y el establecimiento de medidas para fomentar la disponibilidad de suelo urbanizado con destino a la construcción de viviendas protegidas. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA VII Texto)

Por otra parte, la coyuntura de crisis de los últimos años ha tenido una incidencia especialmente aguda sobre el sector de la vivienda. Las mayores limitaciones del acceso al crédito, a consecuencia de la crisis del sistema financiero, han agravado los problemas del sector de la vivienda, el cual se encuentra con un importante número de viviendas construidas que no han encontrado salida en el mercado.

Se reconoce, por ello, en este VII ACSA, la necesidad de poner en marcha medidas que, de manera coyuntural, permitan, por una parte, flexibilidad en la financiación crediticia para la adquisición de viviendas y de avales a las personas potenciales adquirentes con menores niveles de renta para facilitar el acceso y, por otra parte, medidas que contemplen el diseño de productos financieros específicamente dirigidos al stock de viviendas libres sin vender.

Sobre la base de lo anterior, las partes firmantes plantean los siguientes objetivos para la presente línea de actuación:

- Fomentar el acceso de la población andaluza a una vivienda en régimen de propiedad o alquiler respetando los límites de endeudamiento marcados en el Pacto Andaluz por la Vivienda, asegurando la disponibilidad de suelo e impulsando un crecimiento sostenible de la actividad en el sector de la construcción y rehabilitación de viviendas.

- Dar continuidad a la Comisión de seguimiento del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. En línea con lo establecido en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, se da continuidad a la citada comisión de seguimiento durante el período de vigencia del VII Acuerdo de Concertación Social y hasta la finalización de la ejecución del Plan Concertado. En el seno de la Comisión se ha de aportar información sobre la puesta en marcha de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y sobre la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda, y se impulsará el desarrollo normativo de dicha Ley.
- Constituir un grupo de trabajo con los agentes sociales y económicos para la elaboración de un nuevo plan concertado, cuya entrada en vigor tenga lugar a la finalización del vigente.
- Para la elaboración del futuro Plan Concertado de Vivienda y Suelo, que deberá estar en vigor a partir de 2013, se plantea constituir, en su momento, un grupo de trabajo con los agentes económicos y sociales, en línea con la medida contenida en el VI Acuerdo, con la finalidad de contribuir a la preparación del futuro Plan.
- Fomento del alquiler con opción de compra. Esta medida va dirigida a facilitar a los promotores y constructores el acceso a la financiación de vivienda protegida y a los particulares el acceso a una vivienda, además de mediante compra directa, mediante el régimen de alquiler con opción a compra.
- Adquisición de vivienda libre destinada a residencia habitual. Esta medida contempla el diseño de productos financieros específicamente dirigidos a facilitar la adquisición de viviendas libres sin vender, mediante la negociación, entre las entidades financieras, agentes económicos y sociales y Junta de Andalucía, de las condiciones a aplicar para dar salida a dichas viviendas.
- Estudiar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler para familias en situación de embargo. Se contempla la puesta en marcha de una medida excepcional encaminada a estudiar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler para aquellas familias que pueden perder su vivienda habitual por dificultades económicas.
- Estudio del cambio de destino de VPO reservadas a tipologías sin demandantes. Estudiar el cambio de destino de las VPO reservadas para minusválidos, en aquellos supuestos en los que no se presenten demandantes de esta tipología. (FUDEPA. AHUGT-A D, ACSA VII Texto)

5.7 Conclusiones

A partir de la segunda mitad de los noventa ha tenido lugar una subida espectacular de los precios de la vivienda en Europa, siendo este crecimiento mucho mayor en nuestro país. Esta situación ha llevado a la imposibilidad de satisfacción de un derecho social por parte de la ciudadanía y a la especulación continuada por parte del mercado inmobiliario. La vivienda es una necesidad básica de las personas y, por tanto, los poderes públicos de un Estado Social como el nuestro deben promover las condiciones necesarias para cubrir dicha necesidad.

La recientemente aprobada Ley de Vivienda de Andalucía ha sabido responder de modo eficaz al carácter de derecho social que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorgan a este derecho.

Durante la redacción y debate de esta norma, la UGT Andalucía ha contribuido de modo decisivo, fundamentalmente a través de la debida comparecencia parlamentaria. De este modo, muchos de los avances normativos que se contienen en esta ley fueron objeto de demanda continuada por parte de UGT Andalucía durante estas últimas décadas, tanto en sus decisiones congresuales como en los ACSAs y a través de su participación en los diferentes Planes Andaluces de Vivienda.

6. SERVICIOS SOCIALES

6.1 Introducción

La UGT de Andalucía es una organización que desde siempre ha trabajado con unos valores muy claros, fundamentando su labor en la consecución de unas condiciones de trabajo y una calidad de vida más saludables. La defensa del Estado del Bienestar ha sido uno de sus principales baluartes, y hoy día el Estado del Bienestar en España no puede entenderse sin un sistema de protección social de los trabajadores y de la ciudadanía en general, en el que las organizaciones sindicales tienen un papel activo y fundamental.

El eje de la actividad sindical que UGT Andalucía ha desplegado en toda la geografía andaluza se fundamenta en la defensa de *“un sistema público de protección social, en coherencia con el Estado de Bienestar y la calidad de vida que perseguimos, rechazando, por tanto, criterios que fomenten, incluso ocultamente, el individualismo, paternalismo y la beneficencia”* y que responda a los principios de universalización, planificación y coordinación de recursos, descentralización y participación sindical (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones).

Ahora bien, en ese modelo, si hay un criterio al que UGT Andalucía nunca renunciará es al carácter público tanto del sistema de protección como de su gestión. Tal y como expresa el Programa Fundamental, resultado del Congreso de septiembre de 2009, *“la salud y los sistemas de protección social, en términos más generales, son uno de los componentes básicos del compromiso social de la UGT Andalucía. La defensa del carácter y la gestión pública de los mismos es pues, un posicionamiento irrenunciable para nuestra Organización, el derecho de acceso a servicios públicos sanitarios de calidad y la cobertura eficaz y suficiente de los sistemas de protección social, sólo es garantizable a la totalidad de los ciudadanos desde el posicionamiento social de la UGT Andalucía, avalando el carácter público de los mismos”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA sep 2009. Resoluciones Fundamenta).

En definitiva, UGT Andalucía ha apostado por el sistema del Estado del Bienestar, porque resulta ser el más eficaz en cuanto a la resolución de problemas sociales, económicos y políticos. Y así lo ha reconocido en innumerables ocasiones: *“a nivel social, la protección basada en la solidaridad aporta ventajas como la seguridad ante los estados de necesidad, la atenuación del conflicto social, articula soluciones ante la pobreza y la marginación, etc. A nivel económico (...) ha supuesto el mayor periodo de crecimiento en la historia más reciente. Y a nivel político, fomentando la integración y la participación ha sido un pilar básico en la construcción de los sistemas democráticos occidentales”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, V Congreso UGTA. Mayo 1994. Resoluciones).

En los siguientes apartados nos aproximaremos a la evolución del Sistema Público de Servicios Sociales en Andalucía, y a la constatación de la incuestionable aportación de UGT Andalucía, que ha dedicado sus recursos a promover las condiciones necesarias para hacer iguales a todos los ciudadanos y erradicar las situaciones de marginación o exclusión social, siendo vital para ellos el convencimiento de que *“la consolidación y la presencia activa de los agentes sociales es imprescindible para el desarrollo equilibrado de la gestión de gobierno, para garantizar que los beneficios de una situación económica positiva lleguen a todos los ciudadanos y, en definitiva, para reforzar la labor de las instituciones democráticas”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión).

6.2 El marco normativo de la protección social en Andalucía

La protección que ofrecen los servicios sociales es un derecho que se ha plasmado en los textos internacionales más relevantes de nuestra historia contemporánea. La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, en su artículo 22, reconoce que *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la*

cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". En términos similares se pronuncia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

Años más tarde, la Carta Social Europea, que fue ratificada por España el 5 de Junio de 1980, reconoce expresamente asimismo el derecho de todos a la asistencia social y médica y a beneficiarse de servicios de bienestar social.

Por su parte, por todos es sabido que la Unión Europea ha liderado la promoción del Estado del Bienestar entre sus Estados Miembros, especialmente relevante a este respecto es la política de cohesión social y territorial que ha implementado en las regiones europeas en los últimos años, de la que Andalucía ha resultado especialmente beneficiada. Conviene resaltar aquí el apoyo que los interlocutores sociales andaluces han brindado a las instituciones europeas en el desempeño de tan loable labor. Precisamente, UGT Andalucía llevó a cabo una decidida campaña por el sí de los trabajadores para la aprobación del Tratado de la Constitución Europea (FUDEPA. AHUGT-A, *Constitución europea UGTA campaña por el sí*).

Con la llegada de la democracia a España, se fue perfilando un sistema de protección social que diera cobertura a las necesidades básicas de los ciudadanos que contaban con escasos recursos económicos y materiales. La Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 esbozaron los contenidos del derecho que asistía a todos los españoles a la protección social. No obstante, fuera del denominado bloque de la constitucionalidad, hacía falta diseñar un marco normativo a nivel autonómico que hiciera operativo el sistema, por cuanto que las competencias correspondían a las Autonomías.

En esta dirección apuntaban los objetivos marcados en los primeros congresos de UGT Andalucía de la etapa democrática. En 1983 se exigía "*una Ley de Servicios Sociales para Andalucía que, bajo la condición de carácter público de los mismos, unifique todos los organismos y fondos existentes*", que en aquel momento se encontraban en una situación de completa dispersión (FUDEPA. AHUGT-A: D, *II Congreso UGTA. Julio 1983. Actas y Resoluciones*). Y en 1986 se demandaba que la norma en cuestión fuera discutida con las centrales sindicales; y, en lo que se refiere al contenido, que convirtiera en derecho lo que en aquel momento se consideraban servicios de carácter benéfico y caritativo (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA. Mayo 1986. Resoluciones*).

Las reivindicaciones de UGT se vieron contestadas con la publicación de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales, con la que se pretendía acabar con la dispersión normativa, de organismos y de sistemas de financiación existentes

en aquel momento, ya que desde 1982 se habían ido sucediendo los traspasos de competencias y funciones del Estado a la Comunidad, siendo el último –antes de la publicación de la Ley- el traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social –INSERSO-, por el Real Decreto 1752/1984, de 1 de agosto.



Cartel de la Conferencia Confederal de UGT sobre Servicios Sociales. Noviembre de 1993

La Ley andaluza de Servicios Sociales estructuró los mismos en comunitarios y especializados, pero, en todo caso, encomendaba su responsabilidad al ámbito público, concretamente su gestión directa se hacía recaer en las Entidades Locales, quedando la coordinación y planificación en manos del Gobierno autonómico.

No obstante, habría que destacar que en este sector también juega un papel esencial la labor desempeñada por los actores privados, y específicamente, el voluntariado. Este incuestionable apoyo social fue prontamente advertido por el Gobierno andaluz, que oportunamente elaboró una normativa que permitiera a los ciudadanos contribuir a la asistencia social de forma organizada: la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado.

Pero, al margen de la normativa promulgada específicamente para regular los servicios sociales y el voluntariado, a lo largo de estos años de democracia, el Gobierno andaluz ha blindado la protección de algunos colectivos que pueden encontrarse en situaciones más necesitadas de tutela, tales como los menores, las personas mayores, o las personas drogodependientes, las personas discapacitadas (este colectivo se tratará con más detenimiento en el capítulo siguiente). Hablamos de un cuerpo normativo compuesto en gran parte, por:

- La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor; el Plan integral de atención a la infancia de Andalucía (2003/2007); el Decre-

to 42/2002, de 12 de febrero, del Régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa; y el Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el Sistema de información sobre el maltrato infantil de Andalucía.

- La Ley 6/1999, de 7 de julio, de Protección de personas mayores.
- La Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de hecho; y el Plan de Apoyo a las Familias, que se contiene en el Decreto 137/2002, de 30 de abril.
- La Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y asistencia en materia de drogas; y el II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.
- La Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al Uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales y la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a personas con discapacidad.

Posteriormente, el desarrollo del Estado de las Autonomías en España trajo consigo otro hito de gran relevancia para la conformación de Andalucía en una comunidad moderna, autónoma y de progreso. La etapa de reformas estatutarias que se abría en los primeros años del siglo XXI fue considerada por UGT Andalucía como *“una oportunidad para adquirir nuevos compromisos con los derechos laborales y sociales, ampliar el marco competencial de nuestra autonomía, establecer un modelo de desarrollo industrial y de empresa teniendo presente la modernización y agilización del sector público andaluz, asegurar la cohesión territorial y social contando con financiación suficiente, destacar el papel de Andalucía en el mundo y, desde nuestro punto de vista, asegurar la participación sindical en el nuevo marco autonómico”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones).

En Andalucía supuso la dotación de un nuevo texto estatutario aprobado, con el consenso de la ciudadanía, por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y que en sus 250 artículos apuesta por el incremento de los niveles de autogobierno para nuestra Comunidad, por la ampliación y blindaje de un elenco de competencias que en su mayoría ya venía ejerciendo “de facto”, y por el reconocimiento y la defensa de la efectiva igualdad entre el hombre y la mujer.

Ahora bien, si hay una característica que define al nuevo Estatuto de Autonomía es su marcado carácter social, que deviene por la inclusión de un catálogo de derechos de corte socio-prestacional, dotados de plenas garantías jurídicas y de protección jurisdiccional; y que van a conformar un nuevo escenario en el modelo de Estado de Bienestar en Andalucía, que exigirá una amplia actuación intervencionista por parte de los poderes públicos autonómicos. Como ejemplo de ello destacamos varios puntos que consideramos de especial relevancia para la materia que nos ocupa:

- ◉ Como objetivo básico de la Comunidad: la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, 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, así como la dotación de infraestructuras modernas. Asimismo, se contempla también como objetivo básico, al que deberán ir encaminadas las actuaciones de los poderes públicos: la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.
- ◉ La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social.
- ◉ Y, en sede de derechos, se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia; se reconoce el derecho de las personas menores de edad a recibir de los poderes públicos la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social; se reconoce igualmente el derecho que asiste a las personas mayores para recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial; o el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales.

En definitiva, la incorporación de un catálogo de derechos y deberes de naturaleza subjetiva en el Capítulo II del Título I consagra en la cúspide del ordenamiento jurídico andaluz las exigencias y demandas de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en las últimas décadas, otorgándole, de este modo, un grado de exigibilidad que en la Constitución Española le viene negado al estar configurados, la mayoría de ellos, como principios rectores de la política económica y social, que ya sabemos, no son plenamente exigibles ante los poderes públicos y accionables ante el poder judicial. Ahora, sólo queda promover el desarrollo legislativo de estos derechos sociales, que definan expresamente su contenido y determinen los procedimientos concretos para acceder a los mismos y hacerlos efectivos.

Hoy día este compromiso público ya se ha plasmado en la promulgación de leyes tan significativas como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda, o la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte, pero quedan por someter al diálogo social

otras tan relevantes para la lucha contra la desigualdad social, como la Ley de Inclusión Social, o la que dibuje los contenidos de la Renta Básica en Andalucía.

6.3 La organización institucional de UGT Andalucía al servicio de la comunidad

En el ámbito institucional UGT Andalucía pronto se dotó de Departamentos de Servicios Sociales -que, al poco tiempo, pasaron a denominarse Departamentos de Acción Social- constituidos como instrumentos válidos para implementar su política de acción social, y en los que apoyarse para asumir *“el reto de creatividad que exige trabajar en este campo por una parte, y un adecuamiento flexible de sus estructuras, por otra, para aglutinar a los colectivos objeto de la acción social”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA mayo 1986. Resoluciones*). La idea era potenciar su creación en cada una de las Uniones Provinciales para facilitar las acciones de integración social de los colectivos en riesgo o en situación de exclusión (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Una de las primeras labores que desempeñaron estos departamentos fue el mantenimiento de reuniones con la Dirección General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía –una vez asumidas las competencias del INSERSO- para la discusión del proyecto de Ley que regularía los Servicios Sociales, la en aquel entonces futura Ley 2/1988, de 4 de abril (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA. Mayo 1998. Gestión*).

Con el paso del tiempo y ante las nuevas necesidades que iban surgiendo fruto del trabajo diario, se fueron perfilando los objetivos que debían cubrir dichos departamentos (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*), y que eran:

- Asesorar en la problemática de los servicios sociales a las respectivas Comisiones Ejecutivas.
- Favorecer y promover la relación de UGT de Andalucía con las asociaciones y colectivos que trabajan en el campo de los servicios sociales.
- Promover la elevación de la conciencia social, y en particular de los trabajadores, en el conocimiento y sensibilización de las problemáticas específicas de cada grupo social, en aras de recabar el respaldo a las iniciativas que la UGT de Andalucía desarrolla en apoyo a estos colectivos, a fin de superar la situación social que padecen.
- Proponer y realizar dentro de sus posibilidades campañas específicas a nivel de centro de trabajo, que generen la información adecuada sobre los

efectos negativos que produce el excesivo consumo de tabaco y alcohol, exigiendo a la Administración Andaluza que desarrolle programas de atención y prevención en relación a estas adicciones en el ámbito laboral.

- Confirmar áreas de trabajo específicas que articulen las particularidades de cada colectivo, en relación al crecimiento de los Departamentos de Servicios Sociales.

Asimismo, se creó el Departamento Regional de Servicios Sociales, con el encargo de afrontar el diseño de la política sindical de acción social y marcar los criterios comunes que debían observar las diferentes Unidades Territoriales.

Pero no acaba ahí el despliegue institucional que se puso en marcha en la década de los 80, sino que desde la Organización sindical idearon la constitución de áreas de trabajo que se especializaran en cada uno de los colectivos que fueran destinatarios de políticas sectoriales, como resultado de las propuestas congresuales de 1986 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *III Congreso UGTA mayo 1986. Resoluciones*).

Junto a ello, la representación de los agentes sindicales en los órganos de participación creados en el ámbito social ha marcado la intervención sindical de UGT Andalucía a lo largo de estas tres décadas.

6.4 Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto al sistema de protección social en general

Como se ha comentado en el apartado anterior, la promulgación de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales, vino a colmar una de las reivindicaciones que UGT Andalucía venía manteniendo desde mediados de los años 80: dotar de un marco normativo único que acabara con la dispersión existente en aquellos momentos. Por lo que concierne a la norma respondía a la necesidad de aunar en un mismo texto legal, las diversas prestaciones, organismos y sistemas de financiación que se derivaban de la regulación del Gobierno central, hasta entonces competente en la materia.

Y es que, precisamente, la Constitución española determinaba la competencia autonómica en materia de asistencia social (artículo 148. 1. 20ª); y los años que siguieron a la constitución efectiva de Andalucía en Comunidad Autónoma, tras la aprobación de su Estatuto, se destinaron al traspaso de los diferentes servicios y funciones en que se diversifica la asistencia social.

En definitiva, llegamos casi a finales de la década de los 80, momento en que, como decíamos, tiene lugar la aprobación de la Ley de Servicios Sociales, vigente actualmente.

Sin ánimo de realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los títulos en que se distribuye la Ley, sí consideramos de especial interés mencionar la clasificación que realiza de los servicios sociales, entre otros aspectos.

En lo que atañe a la filosofía de la Ley, se deja claro en el artículo 1 que el objeto es *“regular y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un Sistema Público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación”*. Por lo tanto, ya se vislumbran dos grandes retos a los que deberán enfrentarse los poderes públicos: por una parte, el diseño de prestaciones que sirvan de apoyo a los colectivos más vulnerables de la sociedad; y, por otra parte, el bosquejo de medidas que incidan en la prevención o tratamiento directo de las situaciones de exclusión social.

Para afrontar ese objetivo tan ambicioso, la norma estructura el Sistema en Servicios Sociales Comunitarios, como el organigrama de base, cuyo fin es el logro de unas mejores condiciones de vida de la población andaluza; y los Servicios Sociales Especializados, destinados a cubrir las necesidades de sectores concretos de población, más vulnerables. En ambos casos, los colectivos afectados pueden ser las familias o unidades de convivencia alternativas, las personas menores, las personas drogodependientes, las personas mayores, las personas dependientes, las comunidades rurales, las minorías étnicas, las personas que sufran discriminación de cualquier tipo, y cualquier otro colectivo que requiera de asistencia social especializada.

Es preciso resaltar aquí que lo abordado en el párrafo anterior es el contenido formal que la ley otorga a los servicios públicos; no obstante, a efectos prácticos es una realidad el hecho de que los poderes públicos andaluces se apoyaron en la UGT Andalucía para terminar de definir el contenido de dichos servicios y de las políticas públicas sectoriales que iban a ir dirigidas a la infancia, las personas mayores, las mujeres, las personas discapacitadas o las minorías étnicas, tal y como se infiere del Acuerdo firmado entre la Junta de Andalucía y UGT Andalucía en 1987 (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGT JA 1987*).

Esta ha sido una práctica habitual y continuada en el tiempo. A título de ejemplo, en el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, las partes firmantes se comprometen a crear *“comisiones de seguimiento tripartitas para poder evaluar la eficacia de las distintas actuaciones puestas en marcha en materia de servicios sociales”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *ACSA VII Texto*).

Por otra parte, la Ley de Servicios Sociales procede a un reparto de las competencias en su Título III, de manera que la Administración autonómica se guarda

las competencias de planificación general, coordinación de actuaciones y programas, la supervisión y control del cumplimiento de la normativa, y la asistencia y asesoramiento técnico a las instituciones interesadas. Mientras que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos reciben el *grosso* de la gestión directa de los servicios sociales, al margen de los que debe realizar el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, organismo creado por la misma Ley.

Otros órganos que surgieron de la aprobación de este cuerpo legal fueron el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, a modo de órgano de participación, de naturaleza consultiva y asesora; y los Consejos de Servicios Sociales, a nivel provincial y municipal.

Bien, pues nos adentramos en la década de los 90 para observar el desarrollo de la normativa de protección social y la implementación de sus principios, servicios y prestaciones. Como ya se ha puesto de manifiesto, los poderes públicos andaluces van a dirigir su atención especialmente a aquellos colectivos más vulnerables de la sociedad y que requieren de apoyo externo para el desarrollo de sus capacidades autónomas. Para cumplir dicha labor, buscarán la participación de las asociaciones de colectivos afectados y las organizaciones de protección social; asimismo profundizarán en el consenso y el diálogo con los interlocutores sociales válidos para diseñar programas de actuación conjunta.

A lo largo de su andadura, la UGT Andalucía ha tomado conciencia de esos grupos sociales que se hallan en situación de marginación social o que, sin estarlo, cuentan con alguna característica que los posiciona en una situación de riesgo de exclusión. Así, en muchos de los documentos emanados de sus congresos, reuniones, comparecencias, etc. encontramos una mención a los mismos, que pone de manifiesto la centralidad con la que tratan estos temas en su actividad sindical cotidiana. Desde el Congreso de 1983 se percibe cómo muestra una preferencia clara por la defensa de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad: mujeres, jóvenes, minusválidos, pensionistas, jubilados, etc. (FUDEPA. AHUGT-A: D, *II Congreso UGTA julio 1983. Actas y Resoluciones*).

Años más tarde, en el Congreso de 1990, incidía en que para alcanzar un modelo de sociedad basado en el principio de igualdad *“es necesario desarrollar una política que mejore sustancialmente las condiciones de los colectivos afectados, como son minusválidos, tercera edad, minorías étnicas, refugiados, drogodependientes, población reclusa, etc., promoviendo una integración real en la sociedad, para que la libertad y la igualdad de oportunidades igualmente llegue a estos colectivos marginados socialmente”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Precisamente en ese Congreso fue donde UGT Andalucía lanzó algunas propuestas a los poderes públicos en la línea de impulsar programas de salud que

atiendan a las peculiaridades de este colectivo; ampliar y mejorar las residencias de personas mayores; al tiempo que resolvían adoptar programas de fomento y sensibilización a la sociedad en su conjunto, *“de la necesidad de una información y formación adecuadas al envejecimiento, así como el desarrollo de actividades culturales, creativas y de ocio que aumenten la participación social de este colectivo”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones).

A medida que vamos avanzando en el tiempo, resulta fácil advertir el compromiso que tiene UGT Andalucía con la consolidación en Andalucía de un *“sistema integrado de protección social público que garantice a toda la ciudadanía unas prestaciones homogéneas y de calidad, bajo la aplicación de los principios básicos de universalidad, equidad, gratuidad y eficacia. El carácter público del sistema debe servir de base a toda la política de protección social. Los poderes públicos deben asumir las responsabilidades que le son inherentes, en muchas ocasiones por impositivo constitucional, y garantizar unos servicios públicos para todos los ciudadanos y ciudadanas, por la sola condición de serlos, sin distinciones discriminatorias, y con una equitativa redistribución de los mismos”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones).

Ahora bien, el escenario se complica con la crisis económica mundial, y que en España ha incidido especialmente en la destrucción del empleo, uno de los mecanismos primordiales de inserción en situaciones de marginación social o exclusión. Pero precisamente ahora, cuando las circunstancias económicas no son propicias para el conjunto de la sociedad, es cuando hay que afianzar los pilares básicos del Estado del Bienestar. El modelo social que hemos construido en estas décadas, sobre la base de la igualdad, la redistribución de la riqueza y la lucha por la eliminación de la exclusión social, no puede verse afectado por coyunturas económicas. Así se entiende en el marco del Congreso de septiembre de 2009, cuando se exige que *“el actual escenario económico de crisis...no sea óbice para desproteger y reducir las garantías en sanidad, educación, pensiones, servicios sociales, y en general la protección que los poderes públicos deben prestar en el ámbito social. Todo ello, sin olvidar que la financiación es un elemento clave para mantener y mejorar los servicios públicos, por lo que se debe poner mucho cuidado en no menoscabar la dotación económica para esas partidas a través de los Presupuestos Generales de la Comunidad, y exigiendo al Estado financiación suficiente para no sufrir recortes en los derechos sociales ya consolidados”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción).

Por otra parte, al margen de las coyunturas económicas y su especial incidencia en nuestro modelo de Estado de Bienestar, cabe decir que otro de los retos a los que se enfrenta el Gobierno andaluz es el de adecuar el sistema de protección social a las circunstancias que hoy nos rodean, teniendo en cuenta que en la última década hemos sido partícipes de cambios sociales y demográficos a un ritmo vertigi-

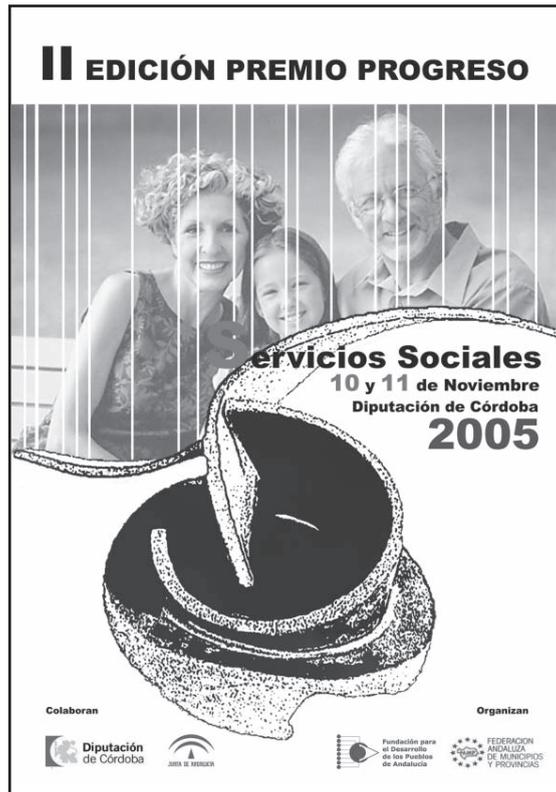
noso y sin precedentes. Debemos ser conscientes de las nuevas realidades que van conformando el escenario andaluz del siglo XXI: el peso que ha ganado la población inmigrante en nuestra región; la aparición de nuevos modelos de familia, que nos hablan de nuevos valores sociales y desconocidas problemáticas; la incorporación de la mujer al ámbito laboral; el paulatino envejecimiento de la población –con la consecuente demanda de cuidados y de servicios asistenciales...-, etc. Todo ello requiere de una normativa integral y transversal, que actualice las acciones a emprender y que se sirva de la cooperación intraadministrativa e intergubernamental y de la participación de los interlocutores sociales, en la búsqueda de la eficiencia y la contención del gasto público. Para ello se requiere una nueva Ley de Servicios Sociales, como ya ha puesto de manifiesto UGT Andalucía en su último Congreso (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción).

6.5 Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto a la pobreza y la exclusión social

En el discurso a favor de la erradicación de la pobreza y la lucha contra la marginación social, UGT Andalucía ha reivindicado la adopción de medidas integrales que abordaran esta compleja problemática desde los diferentes factores que la propician. Así lo expresaban en el Congreso de 1998: “*desde UGT Andalucía defendemos que toda actuación que pretenda luchar contra las situaciones de pobreza y marginación, debe ir dirigida a atajar las causas que la producen que son de diverso carácter y afectan a múltiples ámbitos como la educación, la formación, el empleo, la vivienda, la salud, etc.*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones). Concretamente, el nivel educativo es uno de los factores que mayor influencia tiene sobre la pobreza, la precariedad laboral y la desigualdad; de modo que las personas analfabetas o sin estudios son las que más probabilidades tienen de encontrarse en situación de pobreza. A su vez, la vivienda es un indicador determinante en el proceso de marginación social. En este sentido, en el extremo de mayor marginación social, encontramos personas que carecen de este bien y que se conocen como los “sin techo”, o personas que habitan en chabolas o viviendas que no cuentan con las instalaciones básicas de higiene y salubridad, o bien, se hallan en condiciones extremas de deterioro.

En UGT Andalucía “*se aboga por una verdadera política global contra la pobreza, que debe integrar y coordinar las diferentes políticas sectoriales en estos ámbitos para aunarlas y enfocarlas al objetivo prioritario que es la lucha contra la desigualdad y la exclusión social*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones). Pero, este sindicato, cada vez más fuerte y consolidado, no se conforma con combatir la pobreza y la desigualdad en Andalucía; por el contrario extiende su compromiso con los trabajadores y trabajadoras más allá de las fronteras de nuestra región, y en el Congreso celebrado en 2009 expone su interés

en “la erradicación de la pobreza y la desigualdad social más allá de Andalucía, evitando confrontaciones entre civilizaciones, suprimiendo fronteras raciales, culturales, religiosas e ideológicas e introduciendo la interculturalidad como base frente a la pobreza y el racismo, asimilando los continuos flujos migratorios que acceden a Andalucía con criterios de justicia, como valores de futuro en las democracias más avanzadas y las economías más eficientes” (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Fundamental).



FUDEPA promueve las iniciativas en materia de Servicios Sociales de los ayuntamientos de Andalucía, a través del Premio Progreso. Publicación de los proyectos presentados en la II Edición, 2005

A nivel europeo, también se reconoce este carácter estructural de la pobreza y la marginación social. Concretamente, en el Libro Verde sobre la Política Social Europea se ponía de manifiesto la evolución del debate público en relación a estos temas: “El problema no reside tan sólo en las disparidades en la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella. La exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. Va más allá de la participación en la vida laboral; se manifiesta en

ámbitos como la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios. No sólo afecta a personas concretas que han sufrido graves reveses, sino a grupos sociales enteros, tanto en zonas urbanas como rurales, que son objeto de discriminación, segregación o víctimas del debilitamiento de las formas tradicionales de relaciones sociales”.

Por su parte, la Unión Europea define entre sus principales objetivos la lucha contra la exclusión social y la discriminación, así como el fomento de “*la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño*”, según el art. 2.3 del Tratado de la Unión Europea en la redacción otorgada por el Tratado de Lisboa.

El Estado Social, tal y como queda configurado en la Constitución española de 1978, se sustenta en un principio fundamental, cual es el de proveer de seguridad económica y social y de un mínimo nivel de vida a los ciudadanos, idea en la que queda implícita la erradicación de la pobreza. Conviene resaltar que la consecución efectiva de la igualdad material que subyace en la base del Estado Social, no pretende erradicar la diversidad social sino potenciar y hacer efectiva la igualdad de oportunidades para todas las personas. A este fin deben dirigirse todas las actuaciones de los poderes gubernamentales, y los agentes sociales han de promover la consecución de los mismos, ya sea con acciones propias, ya sea con la reivindicación de acciones por parte del poder público.

Un paso importante y, en muchos casos, esencial, es el de reconocer y delimitar un conjunto de derechos sociales en las normas fundamentales que rigen el sistema político estatal y autonómico. Con ello, se logra salvaguardar un elenco de derechos de toda coyuntura económica y política, y que hoy día no dejan de ser el reflejo de los principios y valores que nos identifican como sociedad.

El nuevo texto del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado en 2007, se inscribe en esta línea, al incluir una carta de derechos de la ciudadanía, que procura la igualdad real y efectiva de todos los individuos y la mejora de las condiciones y calidad de vida, como basamento fundamental.

Pero queda demostrado que, aunque encomiable, no es suficiente, que a pesar del reconocimiento constitucional, estatutario y legal de un elenco de derechos sociales que enarbolan un ideal de bienestar, la situación real de la ciudadanía es otra, y lamentablemente se ve frontalmente afectada en situaciones de crisis económica, sobre todo cuando ésta incide principalmente en la destrucción de empleo.

Desde distintos sectores de la sociedad se proclama la oportunidad de consensuar una Ley de Inclusión Social, que aúne medidas transversales para la lucha contra la exclusión. Esta misma idea fue objeto de discusión en el VII Acuerdo de

Concertación Social en Andalucía, en el que se acuerda “*impulsar la aprobación de la Ley de Inclusión Social en Andalucía, que tendrá por objeto regular dicha materia, previniendo y eliminando el riesgo de exclusión personal, social y laboral, facilitando la inclusión de quienes carezcan de recursos personales, sociales o económicos suficientes, para que los derechos sociales puedan ser ejercidos de forma efectiva*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, ACSA VII Texto).

Mientras esto sucede, podemos hablar de medidas concretas que los interlocutores sociales han organizado en la materia. Particularmente, la UGT Andalucía puso en marcha en 2007 un programa denominado Centros de Inclusión Social, en el que se vale de sus instalaciones –una de ellas, la sede principal de UGT Andalucía- para ofrecer un servicio de información y asesoramiento socio-laboral a todas aquellas personas excluidas o en riesgo de exclusión. Las acciones previstas van desde ofrecer soluciones en el plano laboral, educativo, formativo y social, a acompañamiento social, entrevistas y tutorías individualizadas, orientación socio-laboral, estrategias de búsqueda de empleo, entre otras (ver información completa en FUDEPA. AHUGT-A: D, *Exclusión social UGTA*).

Éste es sólo un ejemplo que denota la implicación de la Organización a favor de la inclusión social de los colectivos sociales más vulnerables. Sin embargo, éstas y otras acciones se enmarcan en una serie de objetivos que se definen como prioritarios para promover la integración social, y que pueden ser consultados en sus acuerdos (ver FUDEPA. AHUGT-A, *IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción*):

- ◉ *Fomentar la cohesión social en Andalucía y la igualdad de oportunidades para todos y todas las ciudadanas a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuadas, accesibles y viables.*
- ◉ *Favorecer la participación de los interlocutores sociales en el diseño de las Políticas de Inclusión Social.*
- ◉ *Instar a las Administraciones Públicas pertinentes la puesta en marcha de mecanismos de coordinación entre el Servicio Andaluz de Empleo y los Servicios Sociales, para favorecer el acceso de colectivos de alta vulnerabilidad.*
- ◉ *Fomentar el establecimiento de planes integrales a nivel regional, provincial y local, dirigidos a las personas en situación o en riesgo de exclusión social para abordar todos aquellos factores que dificultan la inserción sociolaboral de estos colectivos.*
- ◉ *Potenciar la realización en Andalucía de una Ley que regule las empresas de inserción en nuestra comunidad, reconociendo a las empresas de inserción como uno de los instrumentos que posibilitan la inserción laboral de colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social.*

- *Instar a los distintos poderes públicos para reducir la brecha digital, para que ésta no actúe como factor de exclusión social.*

6.6 Especial mención al Programa de Solidaridad de los Andaluces

Si hay que resaltar algo en la contribución de UGT Andalucía a la implantación del sistema de protección social en Andalucía, bien puede ser la labor desarrollada en torno al Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginalidad y la desigualdad. Éste es un programa que nació fruto del acuerdo entre las centrales sindicales más representativas y la Junta de Andalucía, firmado en febrero de 1990 y que tiene como fundamento el amparo de las unidades familiares, con residencia en Andalucía, con ingresos por debajo del Salario Mínimo Interprofesional. En el texto del acuerdo quedaron definidas las cinco líneas estratégicas del Programa (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb 1990*):

1. Medidas educativas: La educación y la formación general y profesional mediante la lucha contra el analfabetismo y el iletrismo funcional, así como contra las causas y consecuencias del fracaso escolar potenciando la relación escuela/vida profesional, la orientación profesional, el aprendizaje y la formación en alternancia, y la formación permanente. Esta línea se contempló en el texto del Decreto 400/1990 -que regulaba el Programa-, en el diseño de dos medidas concretas: la educación permanente de adultos, y de formación profesional ocupacional y reciclaje para los hombres y mujeres desempleados mayores de 25 años; y la formación profesional ocupacional y educación permanente de adultos para jóvenes comprendidos entre los 16 y 25 años.
2. Desarrollar las capacidades de comunicación e información para estos colectivos, en especial en lo que se refiere a sus relaciones con la Administración, facilitando los trámites administrativos y simplificando el lenguaje burocrático en las relaciones con ellos.
3. Itinerarios profesionales: Facilitarles las salidas al empleo, en colaboración con las Organizaciones Sindicales y Empresariales y las ofertas de trabajo público temporal que satisfagan además necesidades de interés social. Concretamente, el Decreto asumió esta línea al determinar, en el artículo 8, que el programa fomentaría la “participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones Públicas y entidades e instituciones sin ánimo de lucro para trabajos de interés social”.
4. Asegurar una vivienda digna y suficiente, así como una asistencia sanitaria y farmacéutica gratuita y un acceso a los bienes culturales colectivos. A este respecto el Decreto sólo recogió una medida relacionada con la vivienda: “para los que no dispusieran de vivienda, o ésta no reúna las

condiciones mínimas de dignidad, se les facilitarán viviendas de titularidad pública en régimen de alquiler, que será gratuito durante los dos primeros años (artículo 8 del Decreto 400/1990, de 27 de noviembre).

5. Asegurar unos ingresos mínimos que le garanticen la satisfacción de sus necesidades esenciales y que no impidan el desarrollo de sus esfuerzos y de su trabajo propio para liberarse de su asistencia social permanente. A este respecto, el Decreto contempló la implantación de una ayuda económica de carácter periódica para las familias que no tuvieran cabida en ninguna de las acciones previstas en el Programa, denominada Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Por su parte, UGT Andalucía adquirió el compromiso añadido de “*proponer cláusulas en sus convenios colectivos que aseguren la participación de las empresas en la contratación y formación profesional de las personas objeto de este plan*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA Feb 1990*).

Más adelante, este programa fue nuevamente objeto de atención en el Acuerdo firmado entre las centrales sindicales y la Junta de Andalucía en septiembre de 1992, en el que, ante las dificultades observadas en la tramitación de los expedientes, se ponía en evidencia lo acertado de simplificar los trámites administrativos en una ventanilla única, de manera que se facilitara a los beneficiarios el acceso al programa (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA sep 1992*).

Ocho años después, el Gobierno andaluz se planteaba realizar modificaciones en el diseño para mejorar las deficiencias que con su implementación se habían detectado. Desde 1990, la UGT Andalucía había destinado parte de su entramado organizativo a la gestión y el seguimiento continuo del Programa: contaban con representantes en cada una de las Comisiones Provinciales de Valoración, encargadas de evaluar y resolver los expedientes presentados para solicitar las ayudas; se mantuvieron reuniones con la Consejería competente en la materia, así como con las Delegaciones Provinciales para hacerles llegar sus sugerencias para la mejora del Programa (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA marzo 1998. Gestión*).

Ante la coyuntura de cambio, UGT Andalucía aprovechó el Congreso que se celebró en marzo de 1998 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones*) para poner sobre la mesa las propuestas que haría llegar a la Consejería de Asuntos Sociales, y que son las siguientes:

- Mantener las medidas de formación y de apoyo a la inserción laboral de estas personas, de tal forma que se constituya una política activa de empleo a favor de las personas más desfavorecidas de nuestra sociedad.
- Coordinar este programa “con las medidas existentes en la actualidad, como las subvenciones a la contratación en empresas, la promoción de la

economía social y de las PYMES tuteladas adaptadas a las necesidades del mercado, nuevos yacimientos de empleo y que sea apoyada por la Administración tanto financiera como técnicamente”.

- Actualizar los conceptos y los requisitos a las nuevas realidades presentes a finales de los 90; así como dotarlo económicamente de un presupuesto acorde a su magnitud.
- Crear una Comisión de Seguimiento a nivel regional en la que se de participación a las centrales sindicales.

Como resultado de estos planteamientos y de la reivindicación de reforma emanada desde los agentes sociales implicados –que participaron a través de la Comisión para la reforma del Programa creada *ad hoc* por el Decreto 113/1998, de 2 de junio-, el Gobierno andaluz procedió a modificar la normativa que regulaba el Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginalidad y la desigualdad, ofreciendo un nuevo diseño en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que pivota en torno a la implantación de un sistema donde la coordinación interdepartamental y la cooperación intergubernamental, que son sus rasgos definitorios.

MEDIDAS PREVISTAS EN EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES	
Ingreso Mínimo de Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> - Prestación económica mensual del 62% del Salario Mínimo Interprofesional vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada en un 8% por cada miembro de la unidad familiar distinto del firmante de la misma, hasta un máximo equivalente al 100 por 100 de dicho SMI. - Los recursos computables de la unidad familiar reducirán la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar ésta inferior al 15% del SMI
Itinerarios profesionales	Posibilidad de ser incluido, adicionalmente, con carácter prioritario, en un itinerario profesional que, partiendo del análisis de su empleabilidad, le permita acceder a medidas para la inserción laboral, tales como orientación profesional; formación profesional ocupacional; fomento del empleo; inclusión o actualización de demanda de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo.
Medidas educativas	Posibilidad de ser incluidos en programas de educación permanente de adultos, y en cualquier otra medida que pueda aprobar la Consejería de Educación
Acceso a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Si no disponen de vivienda se les aplicará el procedimiento especial de adjudicación singular o de segunda adjudicación establecido para las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler. Son subvencionadas en su renta hasta el 90 por 100. - Cuando la vivienda no reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, se incluirá en el procedimiento anterior o en un programa de rehabilitación de su municipio de residencia

Fuente: Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad (BOJA núm. 16, de 6 de febrero de 1999).

Las coincidencias entre la política social de la Junta y la acción sindical de UGT en materia de erradicación de la pobreza y la desigualdad se hacen palpables, en cuanto a que fundamentan su actividad en un tratamiento integral de los factores que conducen a la exclusión social.

6.7 Las aportaciones de UGT Andalucía en cuanto a la renta básica

En el último tercio del siglo XX, fueron muchas las instituciones internacionales y europeas que incluyeron entre sus recomendaciones las de adoptar sistemas de renta mínima en los Estados de corte social. En España, su implantación ha ido ocurriendo paulatinamente, en la medida en que el Estado de las Autonomías se iba dibujando en el panorama político, y las competencias –principalmente de índole socio-prestacional- iban siendo descentralizadas a favor de las Comunidades Autónomas. Fue el País Vasco en 1989, la primera Comunidad en poner en marcha una medida de este calibre.

UGT Andalucía, consciente de lo beneficioso de una medida de este calibre, aprovechó el Congreso de mayo de 1990, para apoyar su implantación, poniendo el acento en el hecho de que se trataba de *“una figura de protección social suficientemente conocida y contrastada en la CEE, constituyendo la última malla de los sistemas de protección social de muchos países comunitarios”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*). Asimismo resultaba paradójico que fuera una medida que otras Comunidades Autónomas ya habían implantado o se encontraba en tramitación.

Como se ha indicado en el apartado anterior, en Andalucía su implantación tuvo lugar a través del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginalidad y la desigualdad, aprobado por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, derivado del acuerdo alcanzado con los sindicatos andaluces más representativos: la Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras.

Ante los diferentes modelos de renta mínima posibles, la UGT Andalucía tenía claras las características mínimas que se debían tener en cuenta a la hora de su diseño, según se manifiesta en las resoluciones del Congreso celebrado en marzo de 1998 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones*):

- Debe insertarse en un sistema de protección social no contributivo y universal.
- Ha de vincularse a determinadas medidas que faciliten la inserción socio-laboral, porque, de lo contrario, estaríamos ante una medida que no atajaría el problema de base, dando respuesta de manera temporal.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado con la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, contiene una mención especial en el capítulo dedicado a los derechos y deberes, en el artículo 23, apartado segundo: “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 en la ley”.

Conviene resaltar aquí que además, UGT Andalucía se ha hecho eco de este discurso y exigía, incluso antes de la aprobación del Estatuto, la elaboración de una Ley que regulara la Renta Básica (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones*), actuación que vuelve a reivindicar cuando realiza su comparecencia para los Presupuestos Generales de 2010 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *20090306 comparecencia_pptos*).

Asimismo, el sindicato es consciente de que la eficacia en la aplicación de este derecho subjetivo pasa por impulsar la coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas en su gestión, según los acuerdos del Congreso de septiembre de 2009 (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción*).

Por otra parte, en los últimos años se ha introducido en el discurso público la toma en consideración de una renta básica, a modo de prestación monetaria incondicionada, universal e individual, lo que conllevaría subir un grado con respecto a la que actualmente está contemplada en el ordenamiento jurídico de muchas de las Comunidades Autónomas bajo la denominación de renta mínima de inserción. Se trata de una prestación cuyo objeto destinatario es la sociedad en su conjunto, sin discriminación de ninguna clase, de modo que se garantizaría un nivel mínimo de ingresos económicos a cada uno de los individuos.

Sin duda, en los próximos años esta medida está llamada a ser clave en la actualización del modelo del Estado de Bienestar que hoy conocemos y, consecuentemente, servirá de acicate para la transformación social y en la consecución de la igualdad real de toda la ciudadanía, sobre todo viéndolo desde la perspectiva de la ineficacia que hasta ahora han demostrado los programas y prestaciones tradicionales de protección social y erradicación de la pobreza, y más aun, que el Estado Social ha de procurar la salvaguarda de la calidad de vida de sus ciudadanos ante la creciente inseguridad económica del siglo XXI.



Manifestación en defensa del sistema público de pensiones. Febrero de 2010

6.8 Conclusiones

Los avances conseguidos en estos años han sido decisivos, pero la UGT Andalucía es consciente de que aún existen muchos factores y situaciones que son susceptibles de mejora.

A modo de recopilación, las reivindicaciones de UGT Andalucía han ido en la línea de procurar la eficacia en la prestación de los servicios sociales; exigir el incremento de los recursos económicos y materiales destinados a las políticas y programas implantados, acorde con la magnitud de los mismos; la revisión y actualización de las prestaciones para adecuarlas a las nuevas realidades de una sociedad cada vez más compleja y diversa; la oportuna coordinación de todos los actores públicos implicados en el Sistema Público de Servicio Sociales de Andalucía, para la contención del gasto público; y la habilitación de órganos y plataformas de participación donde los agentes sociales puedan trasladar sus exigencias y propuestas.

Con ello, UGT Andalucía se ha convertido en un sindicato fuertemente consolidado en la vida política y social de Andalucía y sin cuya contribución no se entendería el Estado del Bienestar, tal y como está configurado actualmente, porque la historia de UGT Andalucía ha sido la historia de una lucha continua e incansable por la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras en Andalucía, y que se ha traducido en una labor encomiable de reivindicaciones y acciones sindicales en los diferentes ámbitos que inciden en el bienestar social. Es uno de los actores sin los que no podría entenderse el diálogo social, y en este apartado ha quedado suficiente muestra de la labor que han desempeñado en la lucha por la

eliminación de las desigualdades y la exclusión social, buscando, de forma incansable, las coincidencias con los objetivos de la política social de la Junta de Andalucía, que permitieran un trabajo conjunto que redundara en la salvaguarda del bienestar de la ciudadanía andaluza.



Manifestación en defensa del trabajo y la protección social. Abril de 2010

7. DEPENDENCIA Y DISCAPACIDAD

7.1 Introducción

La política de cohesión social en España incluye acciones a favor de las personas en situación o en riesgo de exclusión social y la atención a las personas en situación de dependencia. Para afrontar ambos fenómenos, los poderes públicos se han apoyado en el Sistema de Servicios Sociales que nace como consecuencia de las previsiones constitucionales, y que se desarrolla a la vez que tiene lugar la construcción del Estado de las Autonomías.

Por tanto, para hablar de protección de las personas discapacitadas hay que hablar de servicios sociales, y esto es así incluso tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, porque ésta no deja de implantar un sistema que se incardina en el Sistema de Servicios Sociales.

Hay quienes han planteado que el sistema de atención a la dependencia constituye el cuarto pilar del Estado del Bienestar. Sea o no así, sí consideramos que los servicios sociales y, concretamente, el sistema de dependencia, son el nuevo reto al que se enfrentan los poderes públicos de todos los niveles gubernamentales, en tanto que se conciben con vocación de universalidad y aún están bastante lejos de equiparar las cotas de cobertura con que cuentan otros derechos sociales, tales como la educación o la sanidad.

Conviene destacar aquí, antes de abordar los siguientes apartados, cómo ha ido variando la terminología empleada a lo largo de estos años para referirnos a este colectivo, y que existiendo matices que los diferencian, en ocasiones, han llegado a utilizarse como sinónimos. Las diferencias conceptuales se ponen en evidencia en la Ley 1/1999, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, donde se define a las personas con discapacidad y a las personas con minusvalía, en los siguientes términos:

- ◉ *Persona con discapacidad. Toda aquella que tenga una ausencia o restricción de la capacidad de realizar una actividad como consecuencia de una deficiencia. Se entiende por deficiencia la pérdida o anomalía de una estructura o función psíquica, fisiológica o anatómica.*
- ◉ *Persona con minusvalía. Aquella que, como consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, se encuentra en una situación de desventaja que le limita o impide el desempeño de un papel, que es normal, en su caso, en función de su edad, factores sociales y culturales, y así haya sido calificada la minusvalía por los órganos de las administraciones públicas que tengan atribuida esta competencia, de acuerdo con la legislación vigente.*

Posteriormente, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ofrece en el artículo 2 una definición de dependencia como “*el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal*”.

En la actualidad, es una práctica habitual que se utilicen los términos “discapacitado” o “persona con discapacidad” en lugar de “minusválido” o “persona con minusvalía”.

Con estas anotaciones afrontaremos los siguientes apartados, de forma que se pueda aprehender con mayor facilidad la diferenciación en el tratamiento legal y sindical de este colectivo, y cómo la evolución de nuestra sociedad y los nuevos factores que acarrea el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, entre otros, nos lleva a plantear el fenómeno en términos de dependencia de otras personas, dada la carencia de plena autonomía de que adolecen.

A lo largo de los siguientes apartados haremos un recorrido por la legislación a tener en cuenta en la tutela de las personas en situación de dependencia, para lo cual tendremos que hacer referencia a la normativa estatal y autonómica; asimismo, nos ocuparemos de la aportación con la que la Unión General de Trabajadores de Andalucía, como sindicato de clase, ha contribuido en la construcción del Estado del Bienestar en Andalucía, desde que se instauró la democracia en España.

7.2 Régimen legal de la dependencia

La integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y la promoción del bienestar de las personas mayores son dos de los principios rectores que, de conformidad con la Constitución Española, han de inspirar la actividad legislativa, la práctica judicial y la actuación y planificación de los poderes públicos. Teniendo en cuenta que las competencias sobre asistencia social corresponden a las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148.1.20ª de la Constitución, y que el Estado mantiene en su haber *“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”* –título que ha utilizado en diferentes ocasiones para habilitarse en la elaboración de la legislación básica sobre una materia- es lógico pensar que la solución a la que se llegó en 2006 fue la de aprobar una Ley estatal que unificara los diversos regímenes de protección que, hasta entonces, ofrecían las Comunidades Autónomas, creando un Sistema de Dependencia que tendría que ser gestionado directamente por las mismas. Unificar la cobertura y marcar unos estándares de protección que aseguren la igualdad en el acceso a los servicios sociales, es lo que subyace en la finalidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Pero, antes se sucedieron otras leyes que se ocuparon de la protección de las personas discapacitadas. A nivel estatal, concretamente, se aprobó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en la que los poderes públicos asumen un elenco de compromisos en torno a la tutela de las personas discapacitadas, que va desde la prevención; a la concienciación social en los ámbitos escolar y profesional, al objeto de obtener su colaboración en la integración de este colectivo; la educación; la orientación e integración laboral; la provisión de atención

médica y psicológica y la rehabilitación adecuada a cada caso individual; el fomento de la movilidad y la eliminación de las barreras arquitectónicas. Asimismo, este cuerpo legal reconoce la concesión de tres tipos de ayudas:

- ◉ El subsidio de garantía de ingresos mínimos, para las personas que se encuentren en imposibilidad de obtener un empleo.
- ◉ El subsidio por ayuda de tercera persona, para aquellos que requieran la asistencia de una persona, en el desempeño de su actividad cotidiana.
- ◉ Y el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, para aquellas personas que no puedan hacer uso del servicio público de transporte.

Ya en el siglo XXI se aprobó una nueva Ley -la 51/2003, de 2 de diciembre- que sin derogar la Ley 13/1982, vino a complementar y a impulsar las políticas que abogaban por la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, y por la accesibilidad y la eliminación de los obstáculos que impidan su plena participación en la comunidad.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la tutela ha estado marcada por la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad, cuyo contenido se ha visto complementado con las políticas sectoriales que en materia de personas mayores y menores se han implementado desde la Junta de Andalucía.

El paso de los años y el advenimiento de nuevas realidades sociales propiciaban la modificación de la norma fundamental autonómica, de tal forma que los poderes públicos de la región asumieran más responsabilidades y competencias en la gestión de la problemática que afectaba a la Comunidad en los ámbitos social, económico y cultural. Con este fundamento se afrontó la reforma del Estatuto de Autonomía de 1981, y en 2007 vio la luz un nuevo texto que va a marcar el desarrollo del Estado del Bienestar en Andalucía, por cuanto que se trata de un texto con un marcado carácter social, en el que, como ya hemos puesto de manifiesto en anteriores capítulos, se incluye un catálogo de derechos que van a incidir, directa e indirectamente, en la esfera privada de la ciudadanía andaluza.

En la materia que nos ocupa, merecen especial atención las previsiones estatutarias que siguen a continuación:

- ◉ Entre los objetivos básicos de la Comunidad (art. 10), se prevé la especial atención a las personas en situación de dependencia; y la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.

- ◉ Como principios rectores de las políticas públicas (art. 37) se garantizan: la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida; 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; y el uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto. Asimismo, se mandata a los poderes públicos a establecer políticas específicas para la inserción laboral de las personas con discapacidad, y velar por el cumplimiento de las reservas previstas en la legislación aplicable (art. 169.2).
- ◉ Y, en el capítulo dedicado al reconocimiento de los derechos y deberes que asisten a la ciudadanía andaluza, el artículo 24 determina que *“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, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social”*.

No cabe duda de que, con este marco jurídico y su debido desarrollo legislativo, se abre una nueva etapa en Andalucía en la que la nota definitoria es una gran implicación y sensibilización por el desarrollo de la autonomía personal y la plenitud de los derechos de su ciudadanía.

Ahora bien, un hito de gran relevancia en la política social de España y, particularmente, en la tutela de las personas discapacitadas, viene dado por la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, mediante la que se crea el Sistema para la Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración de todas las Administraciones públicas. Puesto que, aunque se trata de una iniciativa con una regulación estatal, el Sistema se va a servir de la participación de las Comunidades Autónomas, que serán las responsables de su gestión y de su desarrollo.

Particularmente, Andalucía, en los cuatro años que han pasado desde la promulgación de la Ley, se ha volcado en el desarrollo normativo que permitiera su efectiva aplicación en la Comunidad. A tal efecto, se puede citar el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; la Orden de 1 de octubre de 2007, por la que se aprueban los modelos de informe social, trámite de consulta y propuesta de

programa individual de atención; o la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio.

Conviene destacar que la aplicación de todos los contenidos previstos en la ley no será inmediata, sino que se prevé un calendario de aplicación que se extiende a ocho años, y que va progresivamente abarcando los distintos niveles de dependencia, siguiendo un orden de preferencia desde los más graves a los de menor entidad.

No cabe duda que esta ley, a pesar de las deficiencias que se puedan advertir en su aplicación práctica, ha supuesto una de las grandes hazañas de la política social en España, de modo que se puede afirmar que contamos con uno de los ordenamientos jurídicos más avanzados de Europa en cuanto a la protección y garantía de los derechos que se inscriben en la esfera privada de la ciudadanía, y que afectan directamente a la mejora de su calidad de vida.

7.3 Las aportaciones de la UGT Andalucía a la política social de protección de las personas en situación de dependencia

A lo largo de este apartado intentaremos aproximarnos al papel que ha jugado la Unión General de Trabajadores de Andalucía, a través de su intervención social, una tarea a la que se ha visto compelida a raíz de la continua preocupación que ha demostrado por mejorar la calidad de vida de los trabajadores andaluces y andaluzas. Precisamente la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos reconocía la participación a la que estaban obligados los sindicatos, en el ámbito de sus competencias correspondientes, en la integración social y laboral de las personas con minusvalías.

Desde el inicio de su andadura, la UGT Andalucía entendió incluida en la política sectorial de integración socio-laboral de las personas discapacitadas las cuestiones relacionadas con la promoción de la eliminación de las barreras arquitectónicas y la movilidad. En esta línea se inscriben muchas de las acciones sindicales que han liderado y que se centran en promover la adaptación del transporte público a las necesidades de movilidad de este colectivo (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

En el Congreso celebrado en 1998 aseguraban que “otro de los ejes centrales ha sido el permanente contacto con las federaciones y asociaciones de afectados en aras de un mayor acercamiento a los problemas de este colectivo. Entre dichas asociaciones y organizaciones han estado la Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos, la Organización Nacional de Ciegos de España, a través de su delegación territorial, la Federación Andaluza de Asociaciones pro Deficientes Mentales y la

Federación Andaluza de Sordos” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VI Congreso UGTA marzo 1998. Gestión).

En lo que concierne a la atención de las personas dependientes a través de los servicios sociales públicos, la UGT Andalucía ha reivindicado en numerosas ocasiones la aprobación de una ley que marcara el diseño de un sistema integral de protección. Así en el Congreso que tuvo lugar en junio de 2005, se manifestaba que *“durante mucho tiempo, el Sindicato ha venido demandando una Ley de la Dependencia en este país, que fije el catálogo de prestaciones mediante una red pública de servicios sociales que provea cuidados a las personas dependientes, pero esta demanda ha sido retrasada año tras año por el anterior Gobierno central, lo que ha perjudicado en demasía este problema de la dependencia, en un contexto de cambio demográfico y social, originando consecuencias aún más graves, y desviando la protección de este colectivo hacia la iniciativa privada, cuando son los servicios sociales públicos los que deben dar respuesta rápida a estas necesidades, de forma prioritaria”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones).

Del análisis de este documento y de otros que se expresan en el mismo tenor, se deduce una idea clara que será objeto de continuo reclamo por la UGT Andalucía: las prestaciones, centros y servicios destinados a la tutela y asistencia de las personas en situación de dependencia han de ser públicos.

En esta misma línea se inscribe el Acuerdo al que llegaron el Gobierno andaluz, la Unión General de Trabajadores de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía, el 19 de diciembre de 2007, para *“el impulso de los servicios de atención a la dependencia, apostando por un sistema público, en el que la atención se dispensara preferentemente en una red de centros públicos y privados concertados, y que garantizase la calidad en el empleo y en la prestación de los servicios”* (FUDEPA, AHUGT-A: D, ACSA VII Texto).

Con posterioridad a la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de septiembre, por la que se crea el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, con ocasión de la celebración del Congreso que tuvo lugar en septiembre de 2009, la UGT Andalucía aprovechó para marcar la consecución de los siguientes objetivos en las acciones sindicales a implementar (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Acción):

- *Instar a la Administración Pública a mejorar las prestaciones establecidas en el catálogo de servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la dependencia de Andalucía.*
- *Fomentar como una prioridad y objetivo fundamental la calidad en el Sistema Andaluz, puesto que esto lleva aparejado parámetros tanto para la*

calidad de los servicios, independientemente de la prestación por parte de entidades públicas, como privadas concertadas, el control del gasto público, la calidad en el empleo y la profesionalización de los Recursos Humanos.

- ◉ *Continuar exigiendo que el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en nuestra Comunidad siga garantizando la cohesión social y el equilibrio territorial.*
- ◉ *Demandar mecanismos de comunicación y coordinación entre las Administraciones Públicas, así como la coordinación intersectorial, con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia del Sistema.*
- ◉ *Impulsar un sistema de evaluación útil basado en un conjunto de indicadores en materia de dependencia, con el fin de contar con un sistema de información útil para evaluar resultados.*
- ◉ *Exigir que se garantice la participación de las organizaciones sindicales en el desarrollo, seguimiento y evaluación del Sistema, así como en la Agencia Andaluza de la Dependencia cuando esté constituida”.*

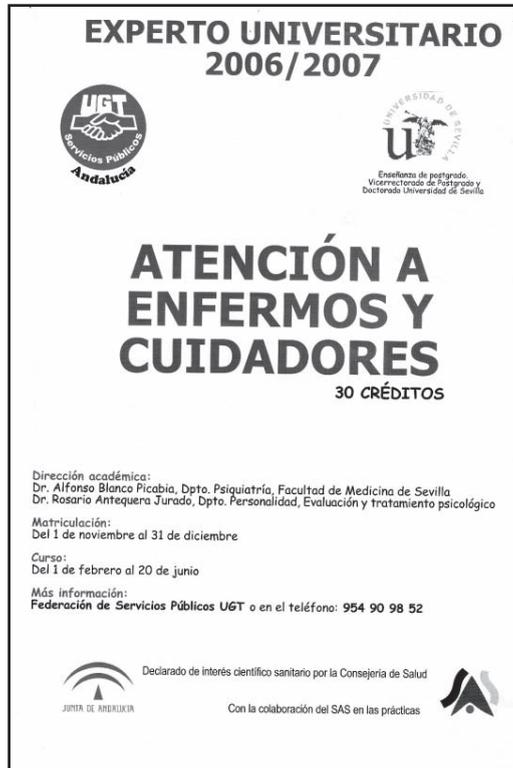
Estas pinceladas resultan más que suficientes para ser partícipes de la intensidad y del compromiso que continuamente ha demostrado la UGT Andalucía en la conformación de un compendio de normas que sirvieran de base e inspiración a las actuaciones de los poderes públicos y a la planificación de los servicios que se gestionan desde sus instituciones.

7.3.1 Las aportaciones de la UGT Andalucía desde su política interna

La UGT Andalucía ha mostrado tal sensibilidad con la problemática que rodea la integración efectiva de las personas con discapacidad que ha puesto en marcha una serie de actuaciones que han tenido un reflejo directo en el diseño orgánico-funcional del sindicato.

Desde sus inicios, la UGT Andalucía puso en marcha en cada una de sus Uniones Provinciales un Servicio de Información, Asistencia y Orientación para Personas con Discapacidad. Asimismo, ha buscado la colaboración con otras instituciones para aumentar los recursos destinados en sus instalaciones para el apoyo a las personas dependientes. Buen ejemplo de ello han sido los diversos convenios de colaboración suscritos con el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, “*para el desarrollo de los programas de atención a las personas con discapacidad (que) han permitido la dotación de recursos personales de apoyo a las Secretarías de Política Social de cada una de las Uniones Provinciales*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VII Congreso UGTA abril 2002. Gestión). Estos servicios cumplen un cometido de asesoramiento, orien-

tación e información en materias relacionadas con el empleo y las discapacidades, por una parte, en atención directa a las personas con discapacidad y, por otra parte, internamente, sirviendo de apoyo a las Federaciones del sindicato.



**EXPERTO UNIVERSITARIO
2006/2007**

**ATENCIÓN A
ENFERMOS Y
CUIDADORES**
30 CRÉDITOS

Dirección académica:
Dr. Alfonso Blanco Picabía, Dpto. Psiquiatría, Facultad de Medicina de Sevilla
Dr. Rosario Antequera Jurado, Dpto. Personalidad, Evaluación y tratamiento psicológico

Matriculación:
Del 1 de noviembre al 31 de diciembre

Curso:
Del 1 de febrero al 20 de junio

Más información:
Federación de Servicios Públicos UGT o en el teléfono: 954 90 98 52

 Declarado de interés científico sanitario por la Consejería de Salud
Con la colaboración del SAS en las prácticas 

Cartel de un curso de Experto Universitario para la formación en el área de la dependencia. 2006-2007

Pero además, como complemento de las anteriores iniciativas, la UGT Andalucía ha considerado básico formar y sensibilizar a sus propios trabajadores en las consecuencias y efectos de la dependencia. Para ello, puso en marcha un programa formativo que puede consultarse entre las propuestas congresuales de 2002 (FUDEPA. AHUGT-A: D, VII Congreso UGTA abril 2002. Gestión), y que incluyeron jornadas provinciales sobre “Empleo público y personas con discapacidad”, sobre “Situación Socio-Laboral de Jóvenes y Mujeres con discapacidad”, Asambleas formativas bajo el título “El empleo de las personas con discapacidad: una cuestión de derecho”, o la edición de un libro titulado “Trabajo y Discapacidad”.

Por otra parte, y con una actuación acorde a la era de las nuevas tecnologías en que vivimos, la UGT Andalucía se ha servido del desarrollo de las nuevas tec-

nologías de la información y la comunicación para poner en marcha otra iniciativa, cual es la elaboración de una página web destinada a las personas en situación de dependencia, con información completa en materia laboral, cultura, de ocio y deportes, etc.; y donde se abre la posibilidad de que los interesados realicen consultas directamente a través de Internet (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VII Congreso UGTA abril 2002. Gestión*).

Finalmente, como ya se ha comentado anteriormente, la promoción de la completa integración social de las personas con discapacidad pasa por la lucha por la eliminación de las barreras arquitectónicas, de modo que se facilite su normal movilidad. A este respecto, conviene destacar aquí otra de las propuestas acordadas con ocasión de la celebración del Congreso de abril de 2002, y que fue la puesta en marcha de un plan para la eliminación de las barreras arquitectónicas en las sedes de UGT en Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VII Congreso UGTA abril 2002. Gestión*), como prueba de la implicación del sindicato con la accesibilidad universal de este colectivo.

7.3.2 Las aportaciones de la UGT Andalucía a la inserción laboral de las personas discapacitadas

Otra de las líneas estratégicas que ha caracterizado la acción sindical emprendida desde la UGT Andalucía se concreta en una apuesta decidida por la inserción laboral de las personas discapacitadas.

En un primer momento, esta organización fue encaminando sus esfuerzos en torno a tres ejes estratégicos:

- La prevención de accidentes laborales, a través de campañas y medidas divulgativas de concienciación social.
- La dotación de prestaciones económicas que faciliten la inserción laboral de las personas discapacitadas.
- Y la reivindicación ante los poderes públicos autonómicos y locales de la puesta en marcha de medidas de favorezcan la movilidad de las personas dependientes, a través de la eliminación de las barreras arquitectónicas y la adaptación del transporte público.

A efectos prácticos, las propuestas emanadas de los Congresos se afanaban en impulsar su contratación, a través de la negociación colectiva, mediante la reserva de un cupo de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas. Un buen ejemplo de ello se encuentra en las actas del Congreso celebrado en 1990 (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Asimismo, el sindicato entendía que el fomento de la contratación de este colectivo pasaba irremediamente por la “*modificación de la legislación en los preceptos que hacen referencia a los cupos mínimos de contratación de personas discapacitadas en empresas normalizadas*”, llegando al 4% o 5% hasta la equiparación con la media europea, tal y como se reivindicaba en el Congreso de 1998 (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones*).

Teniendo en cuenta que las altas tasas de paro de las personas discapacitadas es una de las características que definen la situación del mercado de trabajo en la década de los 90, es lógico admitir las demandas que desde el sindicato continuamente manifestaban para impulsar la actuación de los poderes públicos competentes en la materia. Y sabedores de que tal incidencia se debía a la escasa formación o a las deficiencias formativas de este colectivo, la UGT Andalucía aprovechó el Congreso de marzo de 1998 para poner el acento en “*reforzar su preparación a través de cursos de formación*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA. Marzo 1998. Resoluciones*).

Por otra parte, como ya ha quedado de manifiesto, del análisis de las actas del Congreso celebrado en 1998 se extrae importante información acerca de las diversas acciones puestas en marcha por el Sindicato. Una de las medidas de mayor entidad ha sido la edición de la “*Guía de acceso al empleo de personas con discapacidad*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA marzo 1998. Gestión*), que ha puesto las bases para emprender tres actuaciones diferentes:

1. La realización de campañas de sensibilización en torno a la discapacidad.
2. El asesoramiento sobre la legislación aplicable, a través de los Departamentos de Servicios Sociales de las Unidades Provinciales.
3. La obtención de una base de datos sobre las empresas “de más de 50 trabajadores fijos para realizar campañas de exigencia del cumplimiento de la reserva del 2% de puestos de trabajo en estas empresas”.

Por otra parte, en ese mismo Congreso se anunció la suscripción de un Convenio entre la Unión General de Trabajadores de Andalucía y el Instituto Andaluz de Servicios Sociales para desarrollar el Proyecto CRECIENDO, incluido en una nueva iniciativa europea de Empleo Horizon, para la intermediación socio-laboral de personas con discapacidad (FUDEPA. AHUGT-A: D, *VI Congreso UGTA marzo 1998. Gestión*).

Según se infiere de la Gestión de la Ejecutiva Regional al Congreso de 2002 (ver FUDEPA. AHUGT-A: D; *VII Congreso UGTA abril 2002. Gestión*), los objetivos principales del proyecto se circunscribían a:

- Fomentar las relaciones entre el sindicato, las asociaciones de afectados, la Administración y los empresarios.
- Generar la comprensión y sensibilización en los delegados sindicales y comités de empresa de las discriminaciones que sufren las personas con discapacidad.
- Incidir en las plataformas de los convenios colectivos para que contengan medidas favorables a la integración laboral del colectivo.

En este proyecto, la UGT Andalucía participaba realizando seminarios de formación de trabajadores-orientadores, preparadores laborales y agentes sociales, y realizando jornadas de trabajo provinciales dirigidas a los representantes de los trabajadores. Concretamente, se organizó en Bolonia (Italia) el Encuentro transnacional, que permitió el análisis comparativo de la normativa de los países implicados en el proyecto; y las Jornadas Regionales “Trabajo y Discapacidad”, celebradas en octubre de 2000.

Otro hito relevante en este ámbito tuvo lugar en 2007 cuando se aprobó el Plan de Empleabilidad para personas con discapacidad, en cuyo texto se habían asumido todas y cada una de las propuestas planteadas por la Secretaría de Igualdad y Juventud y la Secretaría para el Empleo de UGT Andalucía (ver FUDEPA. AHUGT-A: D, *Discapacidad Plan Empleabilidad 2007*).

Finalmente, cabe destacar el VII Acuerdo de Concertación Social por la incidencia que tendrá en los próximos años en el diseño de actuaciones conjuntas, ya que en su texto se concretan dos líneas de actuación especialmente relevantes para la materia que nos ocupa. En dicho Acuerdo, el compromiso de las partes firmantes se circunscribe a:

- Llevar a cabo propuestas específicas para mejorar la empleabilidad de los colectivos con especiales dificultades o discriminados, para que puedan posicionarse en mejores condiciones frente al mercado de trabajo, destacando, entre tales colectivos, el integrado por las personas con discapacidad (FUDEPA. AHUGT-A: D, *ACSA VII Texto*). Para ello se prevén las siguientes actuaciones: “impulsar el Plan de Empleabilidad para Personas con Discapacidad en Andalucía y, en concreto, los siguientes aspectos del mismo: impulso de los centros especiales de empleo como garantía de tránsito al empleo ordinario; e impulso de la integración laboral de las personas con discapacidad en las empresas ordinarias respetando las cuotas mínimas establecidas”.
- Llevar a cabo actuaciones conjuntas en relación al Sistema de Atención a las personas en situación de dependencia, donde destacamos: “impulsar la elaboración y tramitación de la Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia en Andalucía, favoreciendo el consenso en dicho proceso; y

crear la Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia, como estructura para la gestión del Sistema Andaluz de la Dependencia, impulsando la participación de los agentes económicos y sociales firmantes en el desarrollo y puesta en marcha de la misma.

7.3.3 Especial mención a la atención a las personas mayores

Las sociedades contemporáneas se enfrentan a un reto que han de afrontar hoy día por los efectos que ya se dejan sentir: el cambio en la estructura piramidal de las sociedades avanzadas trae como consecuencia una multiplicidad de factores, entre los que destacamos –por estar en relación con la materia que abordamos- el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, hasta límites antes inexperimentados.

Y es que hay un aspecto que creo que está claro en nuestro imaginario social: el aumento de la esperanza de vida no suele ser sinónimo de buena calidad de vida en los años de edad avanzada; más bien ocurre al contrario, son cada vez más las personas mayores que requieren de cuidados especializados y acorde a sus necesidades. Es decir, suele ocurrir un aumento de la demanda de cuidados externos, en términos cualitativos y cuantitativos.



Estudio elaborado por UGT Andalucía en el año 2005 para favorecer el acceso al empleo de las personas con discapacidad

Para el caso concreto de Andalucía, teniendo presente que se trata de una de las Comunidades Autónomas más extensas y pobladas, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a mayores, que fue elaborada con la participación activa de las centrales sindicales, define una situación de partida en los siguientes términos: cada vez hay más personas mayores solas, desatendidas, y la falta de residencias privadas conlleva una problemática que hay que solventar desde el ámbito público.

Ante tal situación, desde algunos sectores de la sociedad andaluza se pusieron en marcha medidas concretas para dar cobertura a las necesidades de este colectivo. Concretamente, tal y como indicaba en su Congreso de 1990, la UGT Andalucía suscribió diversos convenios de colaboración en los que se concretaban acciones puntuales de atención directa a un considerable número de personas mayores en sus domicilios (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*).

Posteriormente, en el Congreso de 1998 se afanaron por definir el modelo por el que apostaban desde el sindicato para la protección y asistencia de las personas mayores en Andalucía. Según se deduce de los documentos emanados del mismo (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998 ver bienestar*), se trata de un modelo “dentro del ámbito de la seguridad social, con prestaciones económicas directas y servicios sociales para quienes requieran, con carácter habitual, la ayuda de terceras personas. Entre estas prestaciones y servicios se encuentran:

- La defensa de un sistema público, universal y gratuito de salud con una atención geriátrica especializada y un sistema de atención primaria con atención específica a las personas mayores que requieren un tratamiento más especializado.
- El impulso y dinamización del Plan Gerontológico.
- Potenciar y fomentar nuevas formas de cuidados y alojamientos al margen de los centros residenciales tales como rehabilitación y adaptación de viviendas propias, fomento de apartamentos supervisados, viviendas tuteladas, mayor extensión de Centros de día, atención hospitalaria a domicilio, incremento de la ayuda a domicilio, etc., todo ello asegurando la permanencia de las personas mayores en su medio familiar y social, evitando situaciones de desarraigo”.

Como medidas complementarias a las previstas anteriormente, a partir del Congreso de 2002 ampliaron su apoyo institucional con la puesta en funcionamiento de los servicios de información y orientación a personas mayores en cada una de las Secretarías de Política Social de las Uniones Provinciales. A grandes rasgos, su función se concentra en las tareas de asesoramiento sobre temas jurídicos, sociales, de formación, culturales y de ocio.

7.4 Conclusiones

En estas líneas hemos intentado reflejar el gran avance que ha supuesto la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia para la política de cohesión social en España y en Andalucía, y cómo la actuación de la UGT Andalucía ha sido en muchos aspectos crucial, tanto para el impulso de la acción de gobierno, como en la implementación de actuaciones propias de atención de las personas en situación de dependencia y de promoción del desarrollo de su autonomía personal.

Evidentemente, la postura que ha adoptado la UGT Andalucía se enmarca en un objetivo fundamental que ha manifestado en muchas de sus reuniones congresuales. A este respecto, traemos a colación las palabras contenidas en las Resoluciones del Congreso celebrado en junio de 2005, como la mejor prueba del compromiso de la UGT Andalucía por el desarrollo y la eficiencia del Estado del Bienestar en Andalucía: “Desde nuestra Organización pretendemos que la atención a dependientes se convierta en “el cuarto pilar” del Estado de Bienestar, junto a la educación, las pensiones y la sanidad pública. De hecho, el objetivo es que la atención a las personas dependientes sea igualmente equitativa, universal, con carácter público, y exigible dentro del sistema de la Seguridad Social.” (FUDEPA. AHUGT-A: D, VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones).



El autobús de atención a la dependencia de UGT Andalucía recorre la Comunidad. Año 2010

8. CULTURA

8.1 Introducción

La cultura es un elemento de gran valor para el progreso de las sociedades contemporáneas. Desde el punto de vista social, es un buen indicador de la madurez, apertura y dinamismo de un determinado territorio; pero también, desde el punto de vista económico, se constituye en fuente de riqueza y de empleo. Con estas premisas, es lógico admitir que los poderes públicos andaluces, y las instituciones en que se apoya en su gestión cotidiana, hayan apostado desde finales del siglo XX, por la universalización del acceso a la cultura, fomentando la conformación de un tejido industrial de la cultura fuerte y competitivo, que permita su progresiva internacionalización y expansión. Porque la cultura andaluza cuenta con elementos identitarios tan atractivos y peculiares que aseguran el éxito de su difusión.



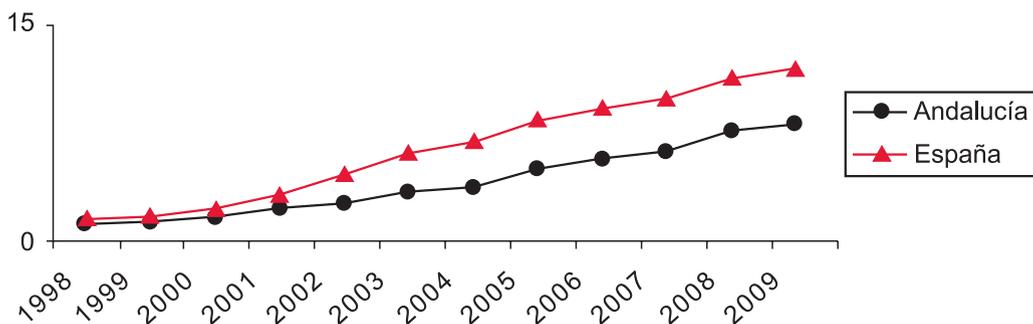
Actuación en Sevilla de la Orquesta 1º de mayo, de UGT Andalucía, en el inicio de los actos conmemorativos del 30 Aniversario. Enero de 2010

La interculturalidad y multiculturalidad son señas identitarias del pueblo andaluz, y así ha sido reconocido en uno de los textos fundamentales de nuestra Comunidad Autónoma. En el preámbulo del Estatuto de Autonomía de 2007, se relata cómo “Andalucía ha compilado un rico acervo cultural por la confluencia de una multiplicidad de pueblos y de civilizaciones, dando sobrado ejemplo de mestizaje humano a través de los siglos. La interculturalidad de prácticas, hábitos y modos de vida se ha expresado a lo largo del tiempo sobre una unidad de fondo que acrisola una pluralidad histórica, y se manifiesta en un patrimonio cultural tangible e intangible, dinámico y cambiante, popular y culto, único entre las culturas del mundo”.

Además, estos rasgos intrínsecos se han visto enriquecidos por el diálogo abierto y el contacto que ha mantenido Andalucía con otras nacionalidades cercanas, gracias a la posición geográfica que tiene y que, en cierta medida, también ha beneficiado la potenciación de su cultura.

En estos rasgos influyen irremediamente la diversidad de pueblos que buscan en Andalucía el lugar donde mejorar sus condiciones laborales y su calidad de vida. A este respecto son bastante significativos los datos que nos muestran la evolución del peso de la población inmigrante en Andalucía y en España.

Gráfico: Evolución del peso demográfico de la población extranjera en Andalucía y en España (expresado en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el INE, Padrón municipal.

La evolución del peso de la población extranjera en España y en Andalucía ha sido muy similar en los últimos 30 años; siendo a principios del siglo XXI cuando este fenómeno se deja sentir de manera más acusada, sin que haya dejado de aumentar continuamente desde entonces. En 2004 la población inmigrante suponía el 3,82% de población en Andalucía y el 7,02% en España; y 5 años más tarde, el porcentaje para Andalucía se ha más que duplicado, quedándose en un 8,13%, e incrementando en 5 puntos el porcentaje para todo el territorio nacional. Actualmente, en su gran mayoría, se trata de personas inmigrantes que se concentran en las zonas del litoral y en las grandes áreas metropolitanas de las capitales de provincia. Y proceden principalmente de Reino Unido y Alemania, con un perfil motivacional eminentemente turístico; y de Marruecos y Rumanía, atraídos por motivos laborales y dedicados en gran número a la agricultura intensiva bajo plástico.

Por lo que concierne a la inmigración, en un primer momento podía estimarse como una problemática de índole laboral, no obstante, el fenómeno migratorio se ha manifestado con una causalidad multifactorial y ha dejado traslucir otras dimensiones que están íntimamente relacionadas con el derecho a la dignidad y al desarrollo

de la personalidad de los individuos. Con ello quiero decir que con el fenómeno migratorio se activan otras necesidades básicas a las que los poderes públicos deben enfrentarse, al margen de la promoción de un trabajo remunerado, como la vivienda, la educación, la protección socio-sanitaria, la libertad religiosa, o el acceso a la cultura, como vehículos incuestionables para la efectiva integración social, entre otras.

Éste es un buen ejemplo de uno de los factores exógenos que influyen en la cultura andaluza y en el acceso a la misma. Pero a lo largo de estos últimos treinta años han acontecido otros hitos de especial relevancia, como el desarrollo sin precedentes en las tecnologías de la información y la comunicación, que van a afectar irremediabilmente en la promoción y difusión de la cultura en Andalucía.

A lo largo de los siguientes apartados profundizaremos en el tratamiento que ha recibido la cultura por parte de los poderes públicos andaluces y, particularmente, en la acción sindical de la Unión General de Trabajadores de Andalucía, que ha perseverado en la promoción de la cultura entre todos los trabajadores y trabajadoras, y en la ciudadanía andaluza en general.

8.2 La cultura en el constitucionalismo español

En las sociedades contemporáneas avanzadas, junto a las demandas de seguridad ciudadana, seguridad económica, orden social, etc., afloran otros requerimientos de participación política y social, sostenibilidad ambiental o solidaridad intergeneracional, que marcan los contornos de una sociedad moderna y comprometida con su tiempo y con las generaciones futuras. Es esa misma sociedad la que va madurando un tratamiento universal de la cultura, que permita el acceso de todos a los bienes culturales, y a las condiciones y recursos que favorezcan su creación.

No podemos obviar que los textos internacionales que han marcado un hito en la lucha por los derechos humanos ensalzan la importancia del acceso a la cultura. Concretamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya en 1948, proclamaba que *“toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”* (artículo 27.1).

En esta línea se enmarca uno de los postulados esenciales de la Constitución española, mediante el cual se habilita a los poderes públicos a liderar una política intervencionista que tenga como resultado la consecución de la igualdad real y plena de todos los individuos. A este respecto, el artículo 9.2. CE al determinar que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación*

de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", está sentando las bases del intervencionismo público en todos los niveles: central, autonómico y local.

Esta previsión se completa con la inclusión, en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, de dos mandatos particulares:

- *"Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho"*, artículo 44 CE.
- *"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio"*, artículo 46 CE.

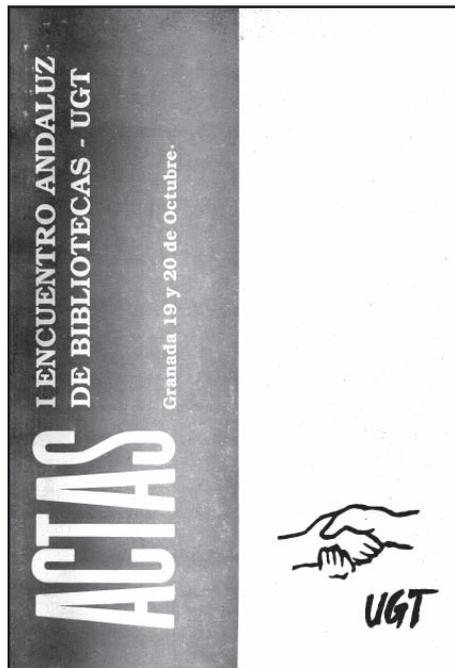
Por añadidura, en sede de competencias, la Constitución Española dibujaba en 1978 un panorama que, con el tiempo, el desarrollo del Estado de las Autonomías se ha encargado de perfilar. Por lo que atañe a las Comunidades Autónomas, a éstas les compete el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.17ª CE), mientras que el Estado mantiene un reducto de competencias en este sector, al atribuirse la *"defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas"* (art. 149. 1. 28ª CE). Además, especialmente significativa es la introducción de un párrafo en el artículo 149 CE, con el siguiente tenor: *"sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas"*.

Consecuentemente, esta dinámica quedó reflejada en la norma fundamental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Estatuto de 1981 asumía entre sus objetivos básicos *"el acceso de todos los andaluces a los niveles educativos y culturales que les permitan su realización personal y social. Afianzar la conciencia de identidad andaluza a través de la investigación, difusión y conocimiento de los valores históricos, culturales y lingüísticos del pueblo andaluz en toda su riqueza y variedad"* (art. 12.3.2) y *"la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad"* (art. 12.3.7).

En sede de competencias, el Estatuto de Autonomía de Andalucía afianzaba lo que había aprobado la Constitución, y asumía las siguientes materias:

- Promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del artículo 149.2 de la Constitución (art. 13.26).
- Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (art. 13.27).
- Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal. Conservatorios y Centros de Bellas Artes de interés para la Comunidad Autónoma (art. 13.28).

La década de los 80 fue bastante prolija en cuanto a la aprobación de cuerpos normativos propios que dieran cobertura jurídica a las competencias que la Comunidad había asumido en los primeros pasos de su andadura autonómica.



Edición de las actas del I Encuentro de Bibliotecas de UGT, celebrado en Granada el 19 y 20 de octubre de 1989

Al desarrollo de las competencias estatutarias en materia de bibliotecas, responde la Ley de 3 de noviembre de 1983, de bibliotecas, que perseguía acabar con la falta de conexión entre las diferentes bibliotecas de titularidad pública. Para ello, puso en marcha el Sistema Bibliotecario de Andalucía, compuesto por el Servicio de Bibliotecas de la Consejería de Cultura, el Consejo Andaluz de Bibliotecas, la Biblioteca de Andalucía y todas aquellas bibliotecas de uso público de competencia autonómica existentes y de futura creación.

En lo que respecta a la ciudadanía se reconocía la gratuidad del acceso a todo el conjunto de registros culturales; y de los servicios e instalaciones de las bibliotecas de uso público.

Este cuerpo legislativo ha sido recientemente sustituido por la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, que nace con la intención de utilizar los nuevos recursos derivados del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación para universalizar la cultura a través de los servicios bibliotecarios.

Poco tiempo después de la primera ley de bibliotecas, y en el ejercicio de las competencias asumidas en materia de museos y archivos, se aprobaron sendos textos: la Ley de 9 de enero de 1984, de Museos (derogada por la ley 8/2007, de 5 de octubre) y la Ley de 9 de enero de 1984, de Archivos, aun vigente.

Evidentemente, con tales precedentes, el Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado en 2007 tenía que perseverar en la promoción de la cultura entre todos los ciudadanos y lo hizo categorizando en derecho lo que hasta entonces había servido de inspiración en el diseño de la legislación y de las políticas públicas, tanto estatales como autonómicas. Así, se reconoce en el artículo 33 el derecho de todas las personas al acceso, en condiciones de igualdad, a la cultura; al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas; y al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos. Y, correlativamente, se impone el deber de respetar y preservar el patrimonio público, en su vertiente cultural, histórico-artístico y natural.

En desarrollo de tales previsiones, ya se ha elaborado la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía; la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas; y la Ley 5/2007, de 26 de junio, por la que se crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico.

Simplemente, resaltar que con anterioridad a la reforma del Estatuto andaluz y su desarrollo normativo existen también algunas referencias legislativas al derecho de “todos” a la cultura, fiel reflejo del compromiso de los poderes públicos de promover el progreso de la cultura. Traemos al caso, a título de ejemplo, el artículo 4.1 de la ya derogada Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos, el cual establecía literalmente que *“el acceso a los museos de titularidad autonómica será totalmente gratuito para los ciudadanos españoles, los extranjeros residentes en España, los menores de veintiún años procedentes de países de la Comunidad Económica Europea y ciudadanos de los países hispanoamericanos”*. O la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, artículo 16, que contemplaba que *“1. Los titulares y, en general, los responsables o gestores de los*

servicios de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía deberán prestar especial atención a las personas, grupos sociales y zonas geográficas que se encuentran en situación de desventaja, de manera que se garantice su efectivo acceso a los registros culturales y de información. 2. Asimismo, deberán garantizar a los inmigrantes el acceso a la información, así como a los materiales que les ayuden tanto a su integración social como a preservar su lengua y cultura original. Igualmente se fomentará que se seleccionen materiales y se ofrezcan colecciones en la lengua de los mismos. 3. En la planificación y en la gestión de los centros de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía se arbitrarán los medios necesarios para que las personas impedidas para asistir a la biblioteca pública por enfermedad, discapacidad, edad o privación de libertad, tengan acceso a los registros culturales y de información”.

Con estas pinceladas se ha querido poner de manifiesto el compromiso que han demostrado los poderes públicos en Andalucía para, día a día, convertir en realidad la universalización del acceso a la cultura, porque sin ella, no podemos pensar el progreso y la madurez de nuestra sociedad.

8.3 Aportaciones de UGT Andalucía a la promoción de la cultura

8.3.1 La fundamentación ideológica de UGT Adalucía

La mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras andaluzas no puede entenderse sin una línea de actuación en torno a la promoción de la cultura. Y esto desde sus inicios fue claramente asumido por la UGT Andalucía, que ya en el Congreso de 1990 reconocía que *“potenciar decididamente la formación y la acción cultural, esto no es sólo una forma de crecer, también es un servicio a los trabajadores, que los enriquece y los prepara mejor para la consecución de una mayor calidad de vida y de trabajo”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones).

Esta afirmación se fundamenta en el reconocimiento de la cultura como uno de los pilares esenciales que inciden en el desarrollo de la personalidad. La mejora de los servicios y bienes culturales y del acceso a los mismos por parte de la ciudadanía son condicionantes que influyen de una forma determinante en la efectividad del derecho a la igualdad de todos los individuos, y que favorecen la integración social de las personas o colectivos en riesgo o en situación de exclusión.

La UGT Andalucía a lo largo de su andadura se ha volcado en la formación cultural de sus afiliados y sus familiares; de tal forma que a través de las Casas del Pueblo ha ofrecido un amplio programa de actuaciones y eventos, entre las que se incluyen el servicio de biblioteca, grupos de teatro, talleres de fotografía, cine, exposiciones, cerámica, pintura, charlas y conferencias, manifestaciones musicales, deporte popular, turismo, excursiones, etc. (FUDEPA. AHUGT-A: D, II Congreso UGTA

julio 1983. Actas y Resoluciones). Buen ejemplo de ello han sido las exposiciones “Diálogo Norte-Sur” y “Andadura hacia la Libertad” que recorrieron toda la geografía andaluza (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Gestión); o la colaboración, junto a la Junta de Andalucía, en algunas actividades relacionadas con la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América, tales como las jornadas de estudio sobre el papel y las relaciones entre el sindicalismo español y el americano, los seminarios sobre la repercusión del exilio español en el sindicalismo americano, o el Congreso Iberoamericano sobre derecho del trabajo (FUDEPA. AHUGT-A: D, Acuerdo UGT-JA 1987).

Y es que la propia organización entendió a la perfección que “los conceptos generales de ordenación de las relaciones sociales superan la tradicional función de las organizaciones sindicales, esto es, las relaciones laborales” (FUDEPA. AHUGT-A: D, Acuerdo UGTA CCOO JA sep 1992); y ha sido en el ámbito de la cultura donde ha realizado una labor encomiable, al tomar en consideración la gran incidencia que tienen la cultura y el arte en el desarrollo integral del trabajador. Se huye de la concepción tradicional de sindicato centrado en la lucha por la mejora de las condiciones laborales de sus afiliados, para, dando un paso más, actuar en todos los campos de la acción social, dinamizando importantes avances en lo social, en lo económico y en todos aquellos ámbitos que tengan una especial incidencia en la vida de los trabajadores y trabajadoras.



Desde sus orígenes, UGT Andalucía ha desarrollado diversas actividades culturales como la exposición celebrada en septiembre de 2009 en la que se hacía un recorrido por la historia de UGT Andalucía

8.3.2 Su evolución a través de las propuestas emanadas de los Congresos

La UGT de Andalucía es una organización cuyo esfuerzo ha ido acorde a los cambios políticos, económicos, sociales y culturales. Concretamente, en el ámbito cultural, este sindicato ha percibido claramente las nuevas tendencias de la sociedad.

Como veremos a continuación, la política cultural de la UGT Andalucía no se agota en el apoyo e impulso de las Casas del Pueblo, como agentes de socialización de la cultura. Precisamente, la acción cultural que desde éstas se emprende es una línea en continua actualización y revitalización. Y, *“el hecho de seguir denominando Casas del Pueblo a las sedes de la UGT (...) no es una concesión sentimental a una gloriosa tradición, sino la reafirmación del espíritu que debe imperar en ellas, por encima de las labores burocráticas, imprescindibles, que se desarrollan en su seno”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*).

Ahora bien, UGT Andalucía se enfrenta a dos retos que debe encarar, si pretende mantener una política cultural que le tome el pulso a la sociedad en la que vivimos. Como primer reto, y como algo vital para huir del anquilosamiento, la UGT Andalucía debe estar en contacto permanente con la sociedad. Ya se ponía de manifiesto en el Congreso de 1990 –y es una idea que puede ser perfectamente extrapolable al momento actual–: *“no podrá hacerlo plena y responsablemente si no consigue insertarse en los sectores culturales”*. Es decir, hay que buscar el acercamiento a colectivos, asociaciones, profesionales, artistas y, fundamentalmente, procurar relaciones continuas con las universidades, puesto que son el germen de los movimientos sociales de nuestra sociedad (FUDEPA, AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

En otro orden de cosas, y como segundo reto estratégico, el discurso mantenido por UGT Andalucía ponía el acento en la necesidad de buscar alianzas con las administraciones públicas implicadas en la materia. Así rezaba esta reivindicación en el Congreso celebrado en mayo de 1990: *“es también responsabilidad de nuestra organización sindical, analizar las diversas acciones emprendidas por las distintas administraciones en materia cultural y estudiar la relación de las mismas con el mundo del trabajo”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Del análisis de la documentación se infiere que el Congreso de 1990 supuso un punto de inflexión en la política cultural del sindicato; y así lo reconocen expresamente al advertir que *“en el fondo, nos estamos planteando una nueva concepción de las relaciones del sindicato con su entorno. Si hasta ahora los campos prioritarios de relación se han limitado en muchos casos a la Administración y sectores profesionales y empresariales, tendremos que concluir que las fuerzas latentes de nuestra*

sociedad van más allá de esta perspectiva: colectivos, asociaciones profesionales, artistas y, como paradigma de los movimientos intelectuales en nuestra sociedad, la Universidad’.

No obstante, hace aproximadamente unos 30 años se partía de una situación, cuanto menos, diferente. Y para entenderlo mejor, hay que remontarse a las primeras décadas del siglo XX, momento en que UGT impulsaba la socialización de la cultura, es decir, impulsaba la apertura del mundo cultural y del arte a las clases trabajadoras, ya que hasta entonces sólo la clase alta accedía a los eventos y manifestaciones de índole cultural. Para esta labor, la UGT Andalucía se valió de las Casas del Pueblo para poner en marcha bibliotecas y agendas culturales accesibles a la clase trabajadora (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*). No obstante, con el Régimen del General Franco, la cultura se sumió en un periodo de “obligada” inactividad, y con ello, la acción social de la UGT, totalmente anulada. Periodo que culminó con la instauración de la democracia en España y que, para el caso que nos ocupa, supuso la reactivación de las inquietudes y expresiones culturales y, consecuentemente, la redefinición de las Casas del Pueblo como promotores de la cultura del pueblo andaluz.

En aquellos años el escenario fue, sin duda, muy peculiar: tras haber sufrido décadas de aniquilación y manipulación cultural, cuando sólo los intelectuales andaluces podían ser objeto de reconocimiento fuera de nuestras fronteras, la democracia trajo consigo la reivindicación de la cultura andaluza con toda su grandeza y autenticidad. Se sucedieron entonces, la organización de eventos en pro de la exaltación de la cultura andaluza, tales como el I Congreso de Historia, celebrado en 1976, o el I Congreso de Cultura de Andalucía, que tuvo lugar en Córdoba en 1978.

Al tiempo, la UGT Andalucía hace uso de las Casas del Pueblo con el propósito de brindar espacios de participación y de intercambio cultural. De este modo, vemos cómo las Casas del Pueblo, desde los inicios de la etapa democrática se van erigiendo en los ejes dinamizadores de las acciones formativas y culturales, y van asumiendo un papel esencial de promotores de la cultura del pueblo andaluz. Ya en el Congreso de 1983, la UGT Andalucía se hacía eco de la necesidad de crear escuelas sindicales y servicios permanentes de biblioteca y documentación, como un medio imprescindible para promover la formación cultural de los afiliados y sus familiares. De esta forma, se conciben “*escuelas que posibilitarían la puesta en práctica de programas de formación a corto y medio plazo, a la vez que facilitarían un seguimiento continuo en los resultados prácticos de dicho programa*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *II Congreso UGTA julio 1983. Actas y Resoluciones*).

Posteriormente, en el Congreso de 1990 se marcaron dos líneas prioritarias de actuación que asentaron las bases de las acciones culturales durante toda esa

década: “la animación socio-cultural, tendente a fomentar la participación social de los trabajadores en asociaciones culturales y a impulsar las actividades culturales dentro de la organización” y “la educación permanente de adultos” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Con respecto a la animación sociocultural, se marcaron una serie de objetivos:

- La coordinación de programas y actividades desarrolladas a nivel regional por todos los organismos vinculados a la UGT. Fruto de este objetivo, se editaron varios números de *Cuadernos de Formación*, así como varios boletines informativos en relación a los temas de formación y culturales. En la misma línea, la Secretaría Regional de Formación participó en la firma y en la difusión del “Manifiesto por los Consejos Escolares”, promovido por la Liga española de la Educación y Cultura Popular (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*).
- La promoción de los Círculos de Estudio, mediante la dotación de materiales y medios, a aquellos que se ubicaron en las Uniones Provinciales (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*).
- La realización de cursos y seminarios sobre esta materia. Concretamente, destacamos el curso “Animación a la lectura crítica de prensa” y el de “Animación a la escritura” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*).
- La continuidad en las labores de negociación de convenios de colaboración con instituciones culturales y gubernamentales, para la búsqueda de actuaciones que redunden en beneficio mutuo.
- La creación de la Escuela de Animación Socio Cultural de Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA mayo 1994. Resoluciones*).

Por otra parte, otra de las acciones estratégicas durante la década de los 90 ha sido la educación permanente de los adultos, donde la Organización ha mantenido una actitud proactiva y de impulso. En este sentido, y en reconocimiento del derecho universal a la educación, ha promovido actividades de formación que permitan el acceso a los diferentes tramos del sistema educativo; al tiempo que ha fomentado entre las personas adultas la adquisición de los objetivos profesionales, mediante el acceso a las pruebas de enseñanza no escolarizada en F.P. Reglada. Para ello se ha servido de sus Uniones Territoriales y de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FUDEPA. AHUGT-A: D, *V Congreso UGTA mayo 1994. Resoluciones*).

De entre las acciones prácticas que se han llevado a cabo, destacamos: el incremento del número de escuelas rurales, así como la mejora en la dotación de las existentes; el impulso de la flexibilidad de los distintos tramos del sistema educativo para el acceso al mismo de los trabajadores y trabajadoras; y la lucha por el reconocimiento del papel de los sindicatos como agentes dinamizadores y activos de la educación de adultos para impartir programas de educación de base y de educación permanente de los trabajadores y trabajadoras (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

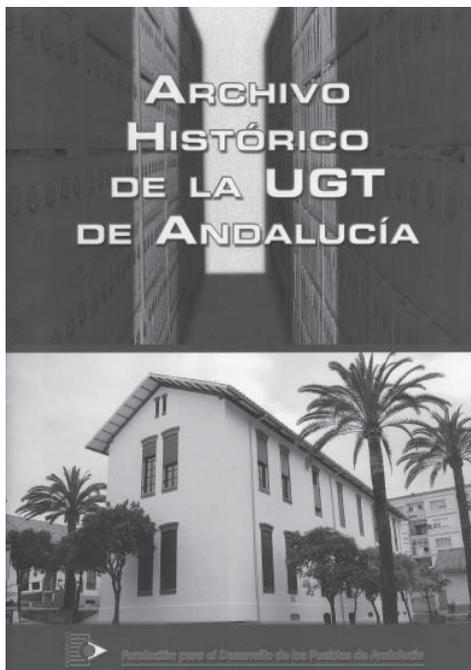
Otro de los mecanismos de que se ha servido la UGT Andalucía para desarrollar actividades culturales y de formación, y dar cabida a la participación de los trabajadores, ha sido resolver la creación de una Fundación Cultural con el objeto de *“recoger y transmitir los valores culturales propios del sindicalismo y conectarlos con la rica y variada cultura del pueblo andaluz”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Resoluciones*).

Por otra parte, el Sindicato también aprovechó este congreso para desviar su atención hacia aquellos colectivos más vulnerables de la sociedad, y que por ello precisamente requerían de la acción sindical para procurar su participación en la sociedad y en el ámbito cultural. Basta analizar el acta que custodia la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía, donde declara su apoyo a la promoción integral de la cultura de la comunidad gitana andaluza; o en la sección dedicada a la población reclusa, donde la UGT Andalucía manifiesta su compromiso para potenciar talleres de formación ocupacional, aumentar el número de cursos de formación profesional y de educación complementaria que permitan elevar el nivel cultural de ese colectivo, entre otras medidas (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*).

Posteriormente, en el Congreso celebrado en marzo de 1998 la UGT Andalucía se reafirmaba en su posicionamiento de abrir la cultura a todos, apertura que no sería plenamente efectiva si no se conjugaba la universalización del acceso a los bienes culturales, en lo que se refiere al consumo de los mismos, con la eliminación de aquellas barreras sociales y económicas que impidieran a los ciudadanos contar con los medios imprescindibles para crear cultura, ya sea en su expresión literaria, artística, intelectual, etc. Para ello, sostenían continuamente que era y es primordial contar con una política intervencionista por parte de los poderes públicos, en la medida en que *“es necesario que la colectividad, el poder público democrática y socialmente controlado, dedique fondos públicos a las artes y a la cultura: para hacer posible que se creen y se disfruten aquellos bienes culturales que no serían posibles bajo las condiciones establecidas exclusivamente por las leyes del mercado y las personas beneficiarias de las mismas”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998, ver bienestar*).

Las medidas recogidas en los anteriores congresos verán su concreción en la política desarrollada por la Comisión Ejecutiva que dirige Manuel Pastrana y con la

creación, en 2002, de la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía desde la que se ofrecen importantes servicios a la sociedad andaluza en materias tan diversas como la cooperación al desarrollo, la investigación sociológica, la atención a la cultura y la formación, y la gestión y digitalización del Archivo Histórico de la UGT de Andalucía, entre otros cometidos.



Folleto editado por UGT Andalucía con motivo de la inauguración de la nueva sede de su Archivo Histórico, en junio de 2008

Con la entrada del nuevo siglo, y en el marco de una etapa de progreso y de desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sigue latente la idea de contar con un tejido industrial de la cultura fuerte y articulado, que posicione a Andalucía en el mundo globalizado en condiciones competitivas que faciliten su internacionalización. Pero que, a su vez, siga evolucionando y alimentando las inquietudes de un pueblo que no deja de buscar diferentes manifestaciones con las que expresar su creatividad.

En este contexto de transformación social y de auge de escenarios hasta entonces no experimentados, la UGT Andalucía asume el reto de integrar las nuevas tendencias sociales en su ideario institucional, buscando una vez más la oportuna simbiosis entre cultura y trabajo, por cuanto que ésta redundará en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras y en la consecución del progreso social. En este sentido, es muy significativo lo manifestado en la reunión congresual que tuvo lugar en junio de 2005: *“la reivindicación de una cultura crítica, creativa y participativa, es la alternativa al conformismo, que retrasa el avance*

social. La cultura, en su más amplio sentido, sigue siendo un factor esencial para combatir la resignación y la pasividad social, así como para impulsar la lucha por la transformación social' (FUDEPA. AHUGT-A: D, VIII Congreso UGTA junio 2005. Resoluciones).

Por tanto, esos años de trabajo sindical van a estar marcados por una serie de líneas de actuación que se esbozaron en el mismo Congreso de 2005, y que se resumen en las siguientes:

- Consolidar la investigación sociolaboral, así como hacer y divulgar libros de carácter social que fomenten la reflexión social y cultural.
- Contribuir al desarrollo del pensamiento crítico a través de talleres y foros de discusión, así como encuentros de diversidad cultural. Y realizar certámenes culturales, exposiciones, concursos y encuentros, dirigidos especialmente a nuestros artistas noveles.
- Utilizar el patrimonio cultural como instrumento de educación para consolidar una ciudadanía más justa y solidaria.
- Incitar a la ciudadanía, y particularmente a la juventud, a investigar y a discutir otras culturas, así como al intercambio de opiniones acerca de las distintas expresiones de cultura que nos podemos encontrar.
- Potenciar la recuperación y divulgación histórica sindical. Y, concretamente, que los simpatizantes y afiliados/as conozcan la cultura de la Organización.

8.3.3 Especial mención a la labor desarrollada en las Casas del Pueblo

Habíamos mencionado anteriormente que desde la década de los 80, las Casas del Pueblo retomaron esa labor que ya desarrollaron en el primer tercio del siglo XX, en lo que se refiere a la promoción de actividades culturales que permitieran el acceso de las clases sociales o, en otras palabras, la democratización de la cultura. De hecho, en la mayoría de los documentos emanados de los congresos, se exalta el papel que han jugado en toda la geografía andaluza: *"la UGT de Andalucía considera las Casas del Pueblo como un núcleo dinamizador de las tareas formativas y culturales, siendo las bibliotecas existentes en las mismas en las que más deben ejercer este empuje, debiendo caracterizarse por su fuerte conexión con la sociedad y por el servicio que a ella en general y a los trabajadores y ugetistas en particular, deben prestar"* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones).

Ya en el Congreso de 1983 se manifestaba el reto que supondría la creación de una escuela sindical y un servicio permanente de biblioteca y documentación, en una sede permanente, “*máxime si tenemos en cuenta que UGT de Andalucía es el sindicato mayoritario en nuestra región*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *II Congreso UGTA julio 1983. Actas y Resoluciones*).



Programa y fotografía de los Encuentros de Cultura, celebrados por UGT Andalucía con motivo de su 20º aniversario. Año 2000

Y en el Congreso Regional de 1990 se resolvió impulsar la creación de una Red de Bibliotecas de UGT Andalucía, ampliando y potenciando de esta forma un servicio cultural de la máxima utilización para los trabajadores (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA. Mayo 1990. Resoluciones*). Para ello se puso en marcha un plan de actuación que dio los siguientes frutos:

- La conexión de Granada y Sevilla, gracias al Convenio firmado entre la UGT y el Ministerio de Cultura; y la puesta en funcionamiento de las bibliotecas de Jaén, Almería y Escuela Largo Caballero (Córdoba) (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990*).
- El acceso a ayudas para la creación de una biblioteca en cada Unión Provincial (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990*).

- La dotación de textos sociolaborales y en temas formativo-sindicales.
- La creación de un centro de documentación y estudios sindicales a nivel de Andalucía (FUDEPA. AHUGT-A: D, V Congreso UGTA. Mayo 1994. Resoluciones).

En este campo, la UGT Andalucía también se ha servido de la dinámica de búsqueda de alianzas con las que mejorar continuamente el servicio que presta a los trabajadores. Un buen ejemplo de ello fue el Acuerdo al que llegó con la Junta de Andalucía, la cual se comprometió a *“ampliar los fondos editoriales de las bibliotecas sindicales, facilitando la incorporación de las mismas al sistema bibliotecario andaluz”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, Acuerdo UGTA CCOO JA sep 1992).

Por añadidura, si hacemos un repaso de las actividades culturales concretas que UGT Andalucía ha organizado, encontramos el Certamen de Relatos Breves Únete, la Exposición “120 años del 1º de Mayo”, las Jornadas Regionales de Negociación Colectiva, las Jornadas Regionales de Migraciones “Crisis económica y migraciones. Retos y oportunidades de futuro”, o las Jornadas de Cooperación sindical al desarrollo Andalucía-Latinoamérica, muchas de las cuales se han celebrado en las Casas del Pueblo repartidas por la geografía andaluza.

8.3.4 Las aportaciones de UGT Andalucía a través de los acuerdos alcanzados con otras instituciones públicas y privadas

Según palabras del anterior Presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, decía en su intervención en la inauguración en Córdoba de la nueva sede del Archivo Histórico, Centro de Documentación y Estudios de la UGT de Andalucía, que los acuerdos de concertación social son el *“mejor instrumento con el que contamos en Andalucía, por lo que de transparente y democrático tiene, y porque supone unir el esfuerzo de todos para afrontar los retos que tenemos por delante”*.

Asimismo, la UGT Andalucía ha manifestado continuamente la necesidad de alcanzar acuerdos entre los agentes sociales y el gobierno autonómico. Así lo expresaba ya en el Congreso de 1986: *“las numerosas zonas andaluzas que se encuentran en una situación de elevado grado de subdesarrollo, el no aprovechamiento óptimo de riquezas naturales que se encuentran en nuestra tierra, la escasez de servicios comunitarios, a pesar del evidente esfuerzo realizado, en materias de sanidad, ocio, cultura, etc., la falta de infraestructura viaria a la altura de las necesidades de desarrollo de nuestra comunidad, etc., hacen para UGT de Andalucía necesario el alcanzar un consenso amplio entre el conjunto de los agentes sociales”* (FUDEPA, AHUGT-A: D, III Congreso UGTA. Mayo 1986. Resoluciones).

El panorama general de cambio, las nuevas tendencias sociales, o el desarrollo de las tecnologías, marcaban el ritmo de una sociedad que demandaba unos interlocutores sociales capaces de dialogar y concertar acuerdos con los poderes públicos y las instituciones culturales, que posicionaran a la comunidad en la senda del progreso social y cultural. La UGT Andalucía, por su parte, consciente de esto, aprovechaba cada una de sus reuniones congresuales para poner el acento en su política de concertación. A título de ejemplo, es suficiente el análisis del Congreso que tuvo lugar en marzo de 1998, en el que el sindicato manifiesta que “potenciará las posibilidades de promoción de iniciativas culturales propias a través de convenios de colaboración con las distintas administraciones, universidades u otras fundaciones privadas en diferentes campos:

- la investigación social y laboral;
- la recuperación y divulgación de nuestra memoria histórica;
- la realización de certámenes culturales” (FUDEPA, AHUGT-A: D, *VI Congreso UGT. Marzo 1998. Resoluciones*; y FUDEPA, AHUGT-A: D, *Ponencias VI Congreso 1998*).

Fruto de este acérrimo compromiso por buscar el apoyo y la colaboración de instituciones públicas y privadas, se materializó, ya en época temprana, la firma del Acuerdo de 1987 con la Junta de Andalucía, en el que ambas instituciones ponían en común su preocupación por hacer frente a las demandas sociales en materia de cultura. En esta línea, el compromiso se centró en buscar el apoyo mutuo para poner en marcha una serie de actuaciones, tales como (FUDEPA. AHUT-A: D, *Acuerdo UGT-JA 1987*):

- Incluir locales sindicales que reúnan las condiciones adecuadas, en los circuitos de exposiciones, conciertos y actividades teatrales organizados por la Consejería de Cultura.
- Elaborar una relación de poblaciones, principalmente cabeceras de comarca, en cuyos locales sindicales se contribuirá a la creación y mantenimiento de bibliotecas con aportación de fondos por parte de la Consejería de Cultura.
- Participar en la administración del Patrimonio Sindical transferido a la Consejería de Cultura mediante la creación de un Consejo similar al de Tiempo Libre.
- Elaborar, junto a los Organismos con competencia (Obras Públicas, AMA, IARA, etc.), un censo de pueblos abandonados cuya cesión de uso pueda ser transferida a las organizaciones sindicales firmantes.

- Crear un censo de locales públicos de uso cultural y deportivo que podrán ser utilizados por las partes firmantes, para organizar sus actividades propias en este ámbito.

Esta última línea se incluyó nuevamente en el Acuerdo firmado con la Junta de Andalucía en 1992, ya con el compromiso añadido de Comisiones Obreras; de modo que las tres instituciones pusieron de manifiesto su interés en continuar los trabajos de inventariado “*de las infraestructuras disponibles y de las posibilidades de difusión cultural en las mismas: locales para exposiciones, teatro, cineforum, bibliotecas, etc.*” (FUDEPA. AHUGT-A:D, *Acuerdo UGTA CCOO JA sep 1992*).

Asimismo, destaca el interés que mostró la UGT Andalucía por concitar acuerdos con la Junta de Andalucía en torno a la difusión de los eventos culturales que llevaba a cabo. En este sentido, en el Acuerdo multilateral que se firmó en 1992, junto a CCOO, se pone especial énfasis en el compromiso de las organizaciones sindicales de “*fomentar la actividad cultural y difundir los programas generales de la Junta de Andalucía en el ámbito laboral*”, mientras que, por su parte, la Junta de Andalucía asumía la labor de promoción de las actividades culturales de las Centrales Sindicales firmantes “*propiciando su incorporación a las acciones propias de la Junta de Andalucía mediante el apoyo técnico o actuaciones de fomento*” (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGTA CCOO JA sep 1992*). Es decir, se va más allá de una mera difusión mutua de las actividades que cada una de las entidades lleva a término, para pasar a un plano de fomento de la acción cultural y de apoyo técnico a las organizaciones sindicales, que sin duda, no contaban con la misma dotación de personal que la propia Junta de Andalucía. Una vez más aparece aquí la idea de aunar esfuerzos para la consecución de un bien común: la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía andaluza, en general, y la promoción de la cultura, en particular.

Otro de los ejes de actuación del Acuerdo bilateral firmado entre la UGT y la Junta de Andalucía en 1987 se centró en buscar las sinergias entre la cultura y el empleo en el sector de la población joven andaluza. Ambas instituciones se comprometieron a establecer un marco de actuación en torno a las siguientes iniciativas (FUDEPA. AHUGT-A: D, *Acuerdo UGT-JA 1987*):

- “*Creación de un Gabinete de orientación de empleo en el seno del Consejo Interdepartamental de la Juventud.*”
- *Ayudas a la financiación de los Gabinetes de orientación de empleo de las partes firmantes.*
- *Apoyo técnico y económico al fomento del cooperativismo juvenil cuya cuantía se concretará en cada proyecto presentado por los firmantes a partir del presente año.*

- *Subvención económica, en cuantía a determinar en cada caso, a la creación de talleres artesanales y artísticos, previa preparación de sus impulsores mediante cursos de formación ocupacional.*
- *Impulso de la participación sindical en el Programa Andalucía Joven en los términos recogidos en el Proyecto ya firmado entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales UGT y CC.OO.”*

Como se puede comprobar, ya desde finales de la década de los 80, la UGT Andalucía se sensibilizó con las demandas de los jóvenes andaluces en relación a sus necesidades de formación y de acceso al mercado laboral. Como resultas del anterior compromiso, destacamos la participación de la UGT Andalucía en los programas “Andalucía Joven” y “Parados de larga duración”, y concretamente, en el apartado de formación ocupacional, a través del Plan FORMAN, que permitió la formación de 1.000 jóvenes menores de 25 años (FUDEPA. AHUGT-A: D, *IV Congreso UGTA mayo 1990. Gestión*).

Otro ámbito en el que se ha manifestado el interés de la UGT Andalucía por concertar acuerdos donde aunar intereses y recursos materiales y económicos, ha sido en el ámbito de la promoción de la lectura. El 23 de abril de 2001 se suscribió el Pacto Andaluz por el Libro, en el que estaban implicadas la Junta de Andalucía y muchas instituciones y entidades representativas de los sectores económicos, sociales y culturales de Andalucía, entre ellas las organizaciones sindicales, con el objetivo de *“colocar al libro en el centro de atención de la vida ciudadana de los andaluces como motor de cambio de sus hábitos culturales y base sólida para comenzar con pie firme el tercer milenio, especialmente en su desarrollo económico y social”*.

También muy significativa para las acciones sindicales en materia de cultura ha sido la firma en noviembre de 2005, del Convenio de colaboración entre la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía para el fomento de la recuperación, tratamiento, gestión y difusión del patrimonio documental de la Unión General de Trabajadores, labores que lleva a cabo la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía, a través de la custodia y digitalización de más de 7 millones de documentos, entre fotografías, audio, vídeos y documentos en papel. Con ello la UGT Andalucía ha contribuido, sirviéndose de las nuevas tecnologías, a democratizar el acceso a una base de información substancial para conocer las raíces de nuestra historia, a través de la difusión de las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales que vivieron los trabajadores y trabajadoras del siglo pasado.

8.4 Conclusiones

Para concluir, no hay mejores palabras que puedan resumir el esfuerzo continuo de la UGT Andalucía, que las propiamente utilizadas en el Programa Fundamental que surgió del Congreso celebrado en septiembre de 2009: *“UGT Andalucía quiere servir de instrumento organizado de los trabajadores para una actuación colectiva que permita dignificar económica, social y culturalmente la función del trabajo en nuestra sociedad en la perspectiva de que todos alcancemos similares niveles de calidad de vida y bienestar, con las regiones de nuestro entorno europeo”* (FUDEPA. AHUGT-A: D, IX Congreso UGTA septiembre 2009. Resoluciones Fundamental).

Y a ello se ha dedicado en estos años, excediendo las funciones clásicas de los sindicatos, para, dando un paso más, abarcar todos aquellos factores que inciden en la libertad y en la dignidad de las personas.



Muestra de alguna de las publicaciones de UGT Andalucía

9. OTRAS APORTACIONES

9.1 Personas mayores

El artículo 19 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía aborda, en su vertiente de derecho y de principio rector, el acceso de las personas mayores a una atención integral conferida por los poderes públicos, para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual.

Junto a esto, se garantiza a las personas mayores el acceso a una atención geriátrica y gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y el derecho a percibir prestaciones en los términos previstos legalmente.

Con anterioridad, normas tales como la *Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores* o el *Decreto 23/2004, de 3 de febrero, por el que se regula la protección jurídica a las personas mayores*, regulaban esta materia.

La preocupación por el bienestar de las personas mayores ha sido una constante de la UGT Andalucía, que se ha venido reiterando en los diferentes Congresos. Así, en el IV Congreso, celebrado en mayo de 1990, se señalaba que dos eran las carencias fundamentales que coadyuvaban a la marginación de las personas que la sociedad denomina de la tercera edad: las primarias, que se refieren a alimentación, vivienda, sanidad, vestidos, etc., que son necesidades fundamentales para llevar un vida digna; y las socio-culturales, entre las que se encuentran la participación en la comunidad, autorrealización, valor personal, etc. Cuestiones éstas que, aparentemente, son secundarias, pero primordiales para que el mayor no se sienta marginado socialmente. Por ello, este IV Congreso acordó:

- *Impulsar la puesta en marcha, por parte de las Administraciones Públicas, de programas de salud que atiendan las peculiaridades de este colectivo.*
- *Proponer al Gobierno Andaluz la ampliación y mejora de las residencias de ancianos, entendiendo este servicio como una situación límite, ante la falta de vivienda propia.*
- *Fomentar y sensibilizar a la sociedad en su conjunto de la necesidad de una información y formación adecuadas al envejecimiento, así como el desarrollo de actividades culturales, creativas y de ocio que aumenten la participación social de este colectivo. (FUDEPA. AHUGT-A D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones).*

En el mismo sentido, dentro de las resoluciones del VI Congreso, celebrado en marzo de 1998, se señala que los cambios demográficos plantean nuevas so-

luciones que requieren respuestas particulares y coordinadas de los distintos sistemas de protección social. El envejecimiento de la población y el alargamiento de la esperanza de vida conllevan problemas en aumento para las personas mayores, acarreado un incremento de los estados de necesidad.

Como primer punto se defiende un sistema público de pensiones con nivel suficiente y garantías para el mantenimiento de su poder adquisitivo. Este punto, señala el documento de resoluciones del VI Congreso (FUDEPA. AHUGT-A D, *VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones*), debe ser prioritario e insustituible, *estando alerta con la ofensiva actual de un cierto sector para hacer negocio a costa de los pensionistas mediante la implantación de un modelo de capitalización individual aprovechando un deterioro de las pensiones públicas para fomentar su compensación a través de fondos privados.*

Con el acuerdo de pensiones de 1996 se pretendió garantizar el sistema público, apoyándolo en contra de los especuladores antedichos. Por eso la UGT Andalucía, en el mencionado documento concluía que *este reforzamiento pasa por el estricto cumplimiento de los acuerdos y de su adaptación a nuevas necesidades. No es menos cierto que en nuestro país el gasto en pensiones y servicios sociales para las personas mayores es de 2,5 puntos del PIB inferior a la media comunitaria. El aumento de la esperanza de vida del que hablamos conlleva el de las enfermedades invalidantes a partir de cierta edad con un incremento de los estados de necesidad. Ante esto, últimamente hay propuestas encaminadas hacia las ayudas fiscales para que las familias se hagan cargo de sus mayores. Pero hay que dudar de sus efectos redistributivos.*

Frente a este modelo, la UGT Andalucía se mostraba a favor de una protección específica, dentro del ámbito de la seguridad social, con prestaciones económicas directas y servicios sociales para quienes requieran, con carácter habitual, la ayuda de terceras personas. Entre estas prestaciones y servicios se podían señalar:

- La defensa de un sistema público, universal y gratuito de salud con una atención geriátrica especializada y un sistema de atención primaria con atención específica a las personas mayores que requieren un tratamiento más especializado.
- Un impulso y dinamización del Plan Gerontológico.
- Potenciar y fomentar nuevas formas de cuidados y alojamientos al margen de los centros residenciales tales como rehabilitación y adaptación de viviendas propias, fomento de apartamentos supervisados, viviendas tuteladas, mayor extensión de Centros de día, atención hospitalaria a domicilio, incremento de la ayuda a domicilio, etc., todo ello asegurando la perma-

nencia de las personas mayores en su medio familiar y social, evitando situaciones de desarraigo.

Un impulso importante para todo ello será la futura exigencia de todos los principios y preceptos que se recogen, señala el documento, en el Anteproyecto de la Ley de Protección y Atención a las Personas Mayores de Andalucía, en la cual UGT Andalucía está participando, exigiendo que se contemplen las bases de actuación que seguimos en esta materia. Ley que, como hemos señalado al comienzo de este apartado, se aprobó en 1999 recogiendo las ideas expresadas en éste y en anteriores Congresos de la UGT Andalucía.

Por otro lado, las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas, que fueron relativamente frecuentes a finales de la década de los 90, planteaban la necesidad de preparar a la persona de modo que pueda adaptarse mejor a su nueva situación, a sus nuevos roles, sin que se vea deteriorada su autoestima y su concepto de sí mismo. Esta preparación a la jubilación, señalan las resoluciones del Congreso, debe realizarse durante un período de tiempo suficientemente amplio, como para poder desarrollar estas cuestiones y que tenga así la eficacia real que pretendemos, que consiste en hacer de este período de la vida del trabajador un momento de pleno desarrollo para el individuo, y no un fin de sus capacidades. Es necesario, pues, que la preparación a la jubilación se realice en el seno de las empresas, en los centros de trabajo, dentro de la jornada de trabajo. Por tanto, para la UGT Andalucía, debía ser susceptible de negociación colectiva.

Por todo lo expuesto anteriormente, la intervención sindical, concluye el Documento, *con respecto al colectivo de las personas mayores nos la planteamos a dos niveles:*

- *Las personas mayores y la jubilación con prestaciones y servicios dignos.*
- *Las personas mayores y sus consecuencias sociales de exclusión. (FUDEPA. AHUGT-A D, VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Resoluciones)*

El VII Congreso, celebrado en abril de 2002, reafirma el firme compromiso que la UGT Andalucía mantiene en la labor de mejora de las condiciones socioeconómicas de las personas mayores y que actúa como motor para planificar y desarrollar actividades, cuyo último fin ha sido contribuir a elevar la calidad de vida de este colectivo.

Como ejemplo de la acción desarrollada por el Sindicato en relación a este colectivo se puede destacar, recuerda el Documento de Resoluciones del Congreso (FUDEPA. AHUGT-A D, VII Congreso UGT Andalucía abril 2002. Resoluciones), cómo la UGT Andalucía viene firmando durante estos últimos cuatro años (1998-

2002) Convenios de Colaboración con el Instituto Andaluz de Servicios Sociales para el desarrollo de los Programas de Atención a Personas Mayores. De este modo se continuaron prestando los servicios de Información y Orientación a Personas Mayores, y las demás actividades programadas en el marco del Programa, como son los Cursos de Preparación a la Jubilación y el Encuentro Intergeneracional entre jóvenes y mayores del Sindicato.

Dentro de las acciones llevadas a cabo en esta materia y en este periodo de tiempo se pueden destacar (y sirva esta cita como muestra de la acción que la UGT Andalucía ha realizado en estos treinta años a favor del colectivo de las personas mayores):

1. Servicios de información y orientación a personas mayores

Ubicados en las Secretarías de Política Social de las Uniones Provinciales, se encuentra al frente de cada uno de ellos un/a asesor/a, cuya función es prestar información y orientación a las personas mayores sobre temas jurídicos, sociales, formativos, culturales, lúdicos, así como todos aquellos aspectos que les resulten de interés.

Igualmente, cuando es imprescindible, se deriva la consulta al órgano interno o externo a UGT que resulte necesario.

Para dar a conocer este servicio, se editaron dípticos y carteles informativos, que fueron enviados a todos los organismos de UGT Andalucía.

Durante este período, los temas más frecuentes en las consultas han sido: pensiones de todo tipo, recursos sociales generales y específicos para personas mayores, reducciones o exenciones en algunas tarifas, ayudas a la adaptación y rehabilitación de la vivienda, trámites burocráticos, educación de adultos, ocio y viajes,...

2. Programa de cursos de preparación a la jubilación

Los cursos de preparación a la Jubilación han ido consolidándose en estos años, como una actividad de mucho éxito. El objetivo de esta actividad ha sido el de servir como instrumento a los trabajadores y trabajadoras que les permitan una mejor adaptación a su etapa de jubilados/as y contribuyan a mejorar su calidad de vida.

Se han llevado a cabo en toda la geografía andaluza unos 30 cursos, con una duración de dos días cada uno. Más de 800 personas pertenecientes a todos los sectores de actividad han recibido información detallada sobre cambios personales (físicos y psicológicos), familiares y sociales, que se producen al jubilarse y las técnicas adecuadas para adaptarse a ellos de una forma positiva. Igualmente se les ha

informado sobre las prestaciones y recursos sociales existentes y de los que pueden hacer uso en esta etapa de sus vidas, así como de las diversas alternativas para utilizar el mayor tiempo libre.

Los resultados han sido muy positivos en cuanto que se ha contribuido a cubrir una necesidad existente de intervenir desde el Sindicato, además de sobre los aspectos económicos, sobre los cambios personales y sociales que se pueden producir con la transición a la jubilación.

Además de la planificación y desarrollo de estos cursos, desde la Secretaría de Política Social, se ha llevado a cabo una importante labor de divulgación entre los profesionales de los Servicios Sociales de toda la Comunidad Autónoma sobre la importancia de desarrollar este tipo de actividades (Técnicos/as de los Servicios Sociales Comunitarios, Centros de Día para personas mayores, etc.).

Con el desarrollo de estos cursos la UGT Andalucía se ha constituido en pionera en la promoción de este tipo de actividades en nuestra Comunidad Autónoma, llevando a la práctica el artículo 33 de la Ley del Mayor, que refleja la necesidad de promover en el futuro la preparación a la jubilación con la colaboración de las Organizaciones Sindicales y Empresariales y compromete a las Administraciones Públicas a apoyar económicamente este tipo de actividades.

Dicha Ley constituye el marco normativo donde pueden integrarse y coordinarse actuaciones en diferentes ámbitos, dirigidas a mejorar el bienestar de las personas mayores y a promover su integración y participación en la sociedad, objetivos que nuestra Organización comparte y por los que trabajamos día a día, según se expone a continuación.

3. Jornadas de encuentro intergeneracional

Una de las actividades que desde este área se consideró enriquecedora y muy positiva era el realizar encuentros Intergeneracionales, en cuyo desarrollo colaboramos con la Secretaría de Política Social de la Unión Provincial de Huelva.

El objetivo de los mismos fue realizar un análisis de temas relacionados con el empleo, la formación y el sindicalismo desde una perspectiva intergeneracional. Los y las asistentes, fueron en su totalidad mayores y jóvenes de nuestro Sindicato, integrantes de la Unión de Jubilados y Pensionistas de Huelva y del Departamento de la Juventud de la Unión Provincial.

Durante estos cuatro años hemos llevado a cabo dos encuentros de estas características, permitiendo crear un marco de convivencia donde se diera la oportunidad de intercambiar experiencias y compartir realidades con objeto de llegar a líneas comunes de acción.

4. Otras actividades

Participamos activamente a través de aportaciones, propuestas y sugerencias en el anteproyecto y redacción de la Ley 6/1999, de 7 de Julio, de Atención y Protección a Mayores, conocida popularmente como la Ley del Mayor (FUDEPA. AHUGT-A D, 7º Congreso UGT Andalucía abril 2002. Resoluciones).

En la actualidad, señala la web de UGT Andalucía (<http://www.ugt-andalucia.com/areas/igualdad/mayores/index.aspx>, consultada el 16-7-2010), el aumento de la esperanza de vida de la población andaluza, unido al progresivo adelantamiento del final de la edad laboral, a causa de las jubilaciones anticipadas, hacen que el número de personas que llegan a esa etapa de sus vidas en plenitud de facultades psíquicas y físicas sea cada vez mayor. Sin embargo, socialmente existe aún la tendencia generalizada a considerar a las personas mayores como sujetos inactivos e inútiles. Esto, unido a los cambios que conlleva en la vida de los trabajadores/as el cese de la actividad laboral, puede provocar grandes desajustes personales que influyen en el entorno familiar y social de los individuos, afectando a su calidad de vida. El hecho de dejar la vida activa genera, en la mayoría de los casos, la falta de participación social y sindical de las personas mayores, convirtiéndose en ciudadanos/as pasivos que no se ven incluidos en la imagen de sociedad moderna y tecnológica en la que hoy nos encontramos. Para responder a estas necesidades sociales, desde UGT Andalucía se oferta un servicio de información y asesoramiento específico a las personas mayores dentro del Sindicato que responda a sus demandas en esta etapa vital y a la vez potencie su participación dentro y fuera de la Organización.

Por otro lado, es necesario preparar a los sujetos para la jubilación de forma que puedan adaptarse mejor a su nueva situación y a sus nuevos roles, sin que vean deteriorados su autoestima y su concepto de sí mismos, ofreciéndoseles la posibilidad de realizar un cambio de actitud ante la nueva situación a la que se enfrentarán a corto plazo, e informándoles de los recursos sociales y de las posibilidades de participación social. Igualmente la UGT Andalucía apuesta por realizar los encuentros intergeneracionales en el marco sindical, con el objeto de posibilitar espacios de encuentro y reflexión en las problemáticas de ambos sectores de la población.

Actualmente estamos inmersos en la sociedad de la información y el conocimiento, generando formas de exclusión con determinados sectores poblacionales y colectivos que se ven más alejados del uso de las nuevas tecnologías tan básicas e importantes en las relaciones humanas de hoy en día, como son las personas mayores.

Es por ello preciso promover actuaciones que tengan como fin el conocimiento y la formación tecnológica de las personas mayores, proyectando su plena integración social, y facilitando su participación en una sociedad cada vez más informatizada. (<http://www.ugt-andalucia.com/areas/igualdad/mayores/index.aspx>, consultada el 16-7-2010).

9.2 Consumidores

Uno de los ejemplos de la proyección sindical hacia parcelas de actuación que van más allá de las que tradicionalmente se han atribuido las Centrales Sindicales es la defensa de los consumidores.

En este sentido, en el III Congreso, celebrado en mayo de 1986, ya se señala que *la defensa de los Consumidores es en este sentido obviamente un campo en el que el Sindicato debe operar no sólo fomentando la presencia activa de nuestros afiliados y militantes en las organizaciones propias de los consumidores, sino también participando directamente como organización y por tanto, trabajando activamente dentro de ellas* (FUDEPA. AHUGT-A D, III Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Resoluciones).

Igualmente, se señalaba que la Unión de Consumidores de Andalucía estaba desarrollando en nuestra Comunidad Autónoma un importante trabajo en la defensa de los consumidores, que el Congreso de UGT de Andalucía reconocía y valoraba positivamente. Por ello, el Congreso resolvió *apoyar el trabajo de la UCA como organización afín a la UGT de Andalucía y mandata a la C.E. a estudiar, junto con la dirección de UCA, las fórmulas para una mayor integración de nuestros afiliados y organismos en la defensa de los consumidores* (FUDEPA. AHUGT-A D, III Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Resoluciones).

En el IV Congreso, celebrado en mayo de 1990, se manifestaba que *la sociedad de consumo, entendida como la etapa más avanzada de la sociedad industrial, no está planeada como la sociedad de la abundancia, sino como una sociedad capaz de crear pequeñas satisfacciones que son anheladas por la necesidad de muchas insatisfacciones.*

Los trabajadores como consumidores se encuentran en una situación de expectativas e indefensión ante una política económica carente de controles sobre las demandas y calidades de bienes de consumo, ya que no hay una regulación sobre las actividades de los intermediarios que operan en los sectores de distribución. Una política económica que pretenda defender a los consumidores debe tender por un lado a que los costes del proceso de ajuste entre oferta y demanda no recaigan en exclusiva sobre los consumidores.

La experiencia ha demostrado la importante labor que le corresponde al Sindicato en cuanto al fomento de actividad del movimiento de defensa y representación de los trabajadores en cuanto que son consumidores. En definitiva, es también al Sindicato a quien corresponde, desde su relación con la sociedad, la defensa de los consumidores asociando las condiciones de trabajo con el derecho de obtener bienes y servicios satisfactorios (FUDEPA. AHUGT-A D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones)

Por ello, el IV Congreso de UGT Andalucía resolvió:

- Integrar los problemas relacionados con el consumo dentro de la acción sindical, mediante una participación activa en la Unión de Consumidores de Andalucía (U.C.A.), y, en particular, en sus órganos de dirección.
- Canalizar la participación a través de los responsables de la Unión Provincial, para que designe a estos órganos de dirección correspondientes, y que hagan valer el acuerdo suscrito entre la UGT y la UCE.
- Mandatar a la Comisión Ejecutiva Regional para que realice las primeras jornadas sobre Sindicato y Consumo, con el fin de elaborar, coordinar y armonizar nuestras iniciativas en esta materia (FUDEPA. AHUGT-A D, IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones).

9.3 Andaluces en el mundo

En este apartado conviene destacar la aportación de la UGT Andalucía a la tramitación parlamentaria del *Proyecto de Ley Reguladora del Estatuto de los Andaluces en el Mundo*. El Secretario de Relaciones Institucionales y Diálogo Social de UGT Andalucía, en su comparecencia ante la Comisión de Coordinación del Parlamento de Andalucía el 22 de junio de 2006, destacó el profundo respeto y consideración que para la UGT Andalucía merece este tema, por cuanto a lo largo de su historia como Sindicato, allá por las primeras décadas del siglo pasado, y sobre todo tras la Guerra Civil, muchos de nuestros predecesores en la defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras andaluces, tuvieron que emigrar fuera de nuestras fronteras perseguidos por ideales que abanderaban, y encontraron en las comunidades andaluzas en el exterior (asociaciones gremiales y sindicales, peñas flamencas, etc.) el cobijo y la unión necesarios para poder seguir luchando por aquello en lo que creían.

Para UGT Andalucía es muy importante no olvidar la reciente historia de nuestra tierra, tal y como señala esta Ley en su Exposición de motivos: *A pesar de que Andalucía se ha confirmado en los últimos años como tierra de acogida, todavía mantenemos una importante población residente en otros lugares. La presente Ley pretende, desde el reconocimiento de esta realidad, mantener vivos los vínculos de los andaluces en el exterior con Andalucía, estrechando lazos entre los poderes públicos andaluces, como representantes del pueblo andaluz, con aquellas personas de este mismo pueblo que un día tuvieron que marcharse de Andalucía.*

La Ley 7/1986, de 6 de mayo, de reconocimiento de las Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz, vino a regular el mandato que nuestro Estatuto de Autonomía establecía en relación a estas Comunidades, pero el transcurso

de casi 20 años en los que la sociedad andaluza, y el proceso de mundialización en general, han cambiado por completo el panorama laboral y social, hacían necesario actualizar y revisar el marco normativo a este respecto.

Desde la UGT Andalucía se ha venido planteando que un elemento con consecuencias externas y de raíz interna sigue siendo el de la emigración por motivos laborales de la población andaluza. El problema requiere una serie de medidas dirigidas a facilitar el retorno de los trabajadores andaluces, políticas de apoyo y coordinación de las comunidades andaluzas que se localizan en territorios ajenos al de la Comunidad, y políticas asistenciales en los lugares de destino de tales trabajadores. Las medidas que ejecuta la Junta de Andalucía requieren un reconocimiento de la acción exterior de las instituciones andaluzas que permitan la articulación de convenios de colaboración con las autoridades de los países receptores. En ese mismo sentido el Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge que serán de atención preferente las políticas que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces.

Por otra parte, se considera, en la comparecencia, en un momento en el que los temas relativos a la inmigración en nuestro país están sirviendo de confrontación política en los medios de comunicación, debido, sobre todo, a que nuestras costas, y muy especialmente el litoral andaluz, son puerta de entrada de la inmigración ilegal, desprestigiando a los trabajadores inmigrantes y creando un clima xenófobo, no recordando que hace años tuvimos que ser nosotros los que emigrábamos a otros países para labrarnos un futuro que aquí no teníamos. (FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306librocomparecencias).

Ahora bien, estas peculiaridades no deben hacernos olvidar a aquellos andaluces agrupados en las denominadas Comunidades Andaluzas en el exterior, que llevan demandando desde hace tiempo una nueva regulación y un estatuto de reconocimiento de sus derechos que les vincule a su tierra y se encuentren respaldados por los poderes públicos que los representan. Por tanto, señala la UGT Andalucía en relación al proyecto de Ley (que fue aprobado posteriormente, convirtiéndose en la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo), *creemos muy acertada la inclusión de los derechos de los andaluces que residen en el exterior de Andalucía, para equipararles al resto de andaluces que, como ciudadanos que viven en nuestra Comunidad, tienen acceso a las prerrogativas que les ofrece la Administración Autonómica, así como la existencia de los programas de ayuda para los andaluces mayores en el exterior que se encuentren en situación de especial necesidad.*

Igualmente, celebra la iniciativa de adopción de medidas sociales para facilitar el retorno de los andaluces y andaluzas en el exterior aunque desde UGT Andalucía aún *estimamos insuficientes, y en determinados casos excesivamente burocratizadas.*

Los problemas a los que se enfrentan los emigrantes retornados no son iguales en todos los casos, y muchos de ellos se encuentran con dificultades económicas para regresar, ausencia de un sistema de protección social equiparable al español en los países donde emigraron, dificultades para ingresar de nuevo en un mercado de trabajo que dejaron hace años, etc. Por tanto, desde UGT Andalucía se consideraba necesario que *para aquellos colectivos de trabajadores andaluces retornados que se encuentren en peor situación, sean de aplicación la mejora en general de las prestaciones y otras medidas, entre las cuales proponemos las siguientes:*

- *Con carácter general, fomentar la protección a los trabajadores retornados contemplando su situación en el sistema de protección social y dignificando, entre otras pensiones, a las pensiones SOVI.*
- *Proponer al Gobierno estatal la revisión de los Convenios bilaterales de Seguridad Social con otros países, a fin de garantizar los derechos adquiridos por nuestros emigrantes.*
- *Suprimir o reducir aquellos requisitos que condicionan la percepción de prestaciones o el acceso a viviendas de titularidad pública a periodos de residencia excesivos, imposibles de cumplir para aquellos andaluces retornados en situación de necesidad (FUDEPA. AHUGT-A D, 20090306libro-comparecencias).*

9.4 Otras materias

Han sido muchas más las materias que, de un modo disperso, han sido tratadas por la UGT Andalucía a lo largo de estos treinta años de congresos, comparecencias parlamentarias, comités, documentos, etc. Es imposible recogerlas todas, pues esta actividad sobrepasaría con mucho el objeto de este trabajo. No obstante, a título de muestra, citaremos algunas:

- a) Drogodependencia: en esta materia, el IV Congreso reivindicó la adopción de medidas que posibilitaran la prevención de la drogodependencia en todas sus variantes y exigió a la Administración centros de rehabilitación y de salud para los drogodependientes (FUDEPA. AHUGT-A D, *IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones*)
- b) Población reclusa: también en el IV Congreso en relación a esta población se reivindicaron una serie de aspectos laborales tales como exigir el desarrollo legislativo del artículo 2 c) del Estatuto de los Trabajadores, acabar con los numerosos casos en los que la oferta de trabajo pública o privada exige certificado de antecedentes penales, fomentar la potenciación del trabajo en prisión hacia el logro del pleno empleo, y promover el cumpli-

mento de la obligación al mantenimiento del puesto de trabajo y de la indemnización correspondiente ante sentencias absolutorias. Igualmente se reivindicaban aspectos educativos y culturales. Así, la potenciación de talleres de formación ocupacional, el incremento en el número de los cursos de F.P., en colaboración con los organismos que la atiendan, el incremento en el número de cursos de educación complementaria que permita elevar el nivel cultural de los reclusos y el impulso, estímulo y superación de barreras de todas las iniciativas culturales de ocio y tiempo libre, promoviendo la animación socio cultural. En general, potenciar la interrelación entre reclusos y las distintas asociaciones, sindicatos, asociaciones de vecinos, consumidores, etc., que permitan su mejor inserción en el entramado social (FUDEPA. AHUGT-A D, *IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones*)

- c) Minorías étnicas: reconocer la identidad propia de la comunidad gitana andaluza y apoyar la promoción integral de su cultura, para que recupere, mantenga y acreciente sus valores así como apoyar el derecho y consolidación del asociacionismo gitano, y de otras minorías étnicas (FUDEPA. AHUGT-A D, *IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Resoluciones*)

III. DOS HITOS EN LA CONSECUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN ANDALUCÍA

1. EL PACTO POR EL BIENESTAR SOCIAL DESDE ANDALUCÍA (PBSA)

1.1 Objetivos

El 17 de febrero de 2004 se procedió a la firma por más de 500 organizaciones del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, lo que supone un hito fundamental para la realización efectiva del Estado del Bienestar en Andalucía, pues formaliza el compromiso de elevar a rango de prestaciones exigibles las nuevas demandas ciudadanas. Hito en el que UGT Andalucía ha jugado un papel fundamental.



Tríptico del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía (PBSA), firmado por UGT Andalucía en Sevilla, el 17 de febrero de 2004.

El documento en el que se refleja el PBSA (FUDEPA. AHUGT-A D, PBSA), reflexiona sobre la identificación del siglo XXI como el siglo de la solidaridad. Es

en el marco del nuevo siglo donde la sociedad se ha de medir por parámetros de bienestar de los ciudadanos en el sentido más global de la palabra y no por parámetros reduccionistas, principalmente económicos como se ha hecho en otros tiempos, donde bienestar ha sido sinónimo de bonanza económica.

Los nuevos Derechos Sociales son el objetivo del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, y, como señala el PBSA, no sólo para Andalucía. Pues, declara *es desde nuestra Comunidad Autónoma “desde Andalucía”, desde donde queremos avanzar este gran reto que es pactar, con todos los sectores de la sociedad civil, el avance hacia un bienestar social que sirva de inspiración a la política de todo estado español.*

Este avance supone el gran salto desde una falta de regulación en las prestaciones de naturaleza social. Éstas han estado más condicionadas a la voluntad de la política presupuestaria, que enmarcadas en una normativa que las regulara, llegando a una nueva situación donde el derecho nace desde el ámbito de la legislación y con ello desde el propio reconocimiento como derechos personales y colectivos.

La prestación de nuevos servicios desde la calidad, el mercado y la solidaridad, haciendo partícipes para ello a todos los actores de la sociedad, y propiciando la inversión desde la economía con el fin de favorecer la creación de empleo en unas actividades que potencien, de manera muy directa, la incorporación de la mujer al mundo laboral, son el signo inequívoco de un nuevo bienestar, que asuma el compromiso de hacer de la inversión la mejor manera de satisfacer las necesidades que hoy tienen los ciudadanos ante sí mismos.

Las familias hoy plantean la necesidad de encontrar nuevos servicios que resuelvan una realidad que tiene características de cuidados ante el envejecimiento, la discapacidad, la cronicidad de enfermedades, las patologías duales, los niños pequeños y que, básicamente, convierten hoy a la mujer en cuidadora informal, mientras la sociedad competitiva le obliga a integrarse laboralmente.

La generación de nuevos derechos que implican prestaciones de servicios de apoyo a las familias, es la mejor forma de crear empleos que tendrán como destinatarios a jóvenes y mujeres.

Con la materialización del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, los servicios sociales de nuestra Comunidad Autónoma, caminan hacia una nueva realidad más cercana: los nuevos derechos sociales, tal como señala el mencionado documento.

Este ambicioso proyecto surge como respuesta al exhaustivo análisis de la problemática social del Estado y, de manera más cercana, de nuestra Comunidad

Autónoma Andaluza, y al decidido impulso realizado por la Junta de Andalucía, desde las Universidades Andaluzas y junto a la Administración Pública Local y a los Agentes Sociales y Económicos.

Han sido más de 500 las entidades participantes en su elaboración, tanto a nivel provincial con su participación directa en la recogida de aportaciones de las bases de dichas organizaciones, como organizaciones de ámbito regional, en las que algunas se agrupan y que igualmente han intervenido en su conformación.

En estos tiempos, la provisión y administración de la política social se transfieren al mercado o a la Sociedad civil, al individuo o a la comunidad. Este contexto nos sitúa ante un nuevo reto que no es otro que asumir, en un difícil proceso negociador, las competencias de los servicios públicos fundamentales, como el Bienestar Social y garantizar unos servicios con el nivel de calidad óptimos para los ciudadanos y ciudadanas, creados desde la inversión de los sectores de la economía social y lucrativa, orientados a la creación de empleo y riqueza, en plena competencia con los servicios presentes en el mercado y de la que será garante la administración pública.

El Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía tiene como misión fijar las bases de una sociedad que haga realidad los valores de progreso, de convivencia, de seguridad, de bienestar, y de democracia.

1.2 Antecedentes

Partiendo de la Presidencia de la Junta de Andalucía, se propone un pacto por el bienestar en cuanto a las políticas sociales de carácter general, con el fin de integrar y optimizar los recursos y esfuerzos de la sociedad andaluza.

Una vez garantizados los derechos elementales y consolidado el Estado de bienestar no podemos detenernos aquí. Hay que seguir trabajando para que nadie se quede atrás y para ofrecer oportunidades de mayor integración a todos los ciudadanos sin discriminación de ningún tipo, favoreciendo a aquellos grupos o colectivos que necesitan acciones especiales para hacer realidad este objetivo o para alcanzar el pleno reconocimiento de sus derechos.

Circunstancias a veces de edad o discapacidad y otras de carácter económico, social, cultural, de procedencia o de sexo, exigen de los poderes públicos, la programación de actuaciones específicas.

Con este planteamiento, en el Plan Económico de Andalucía Siglo XXI 2001 – 2004, la Junta de Andalucía consideraba como una de sus grandes prioridades las

políticas de bienestar social, condicionadas por ciertos fenómenos presentes en las sociedades modernas como:

- La complejidad de la vida moderna ha dado lugar a la aparición de nuevas formas de pobreza y exclusión social, que requieren un aumento en las prestaciones.
- La demanda ciudadana exige cada vez mayor cantidad y mejores servicios en el marco de una mejor calidad de vida.
- Cambios en la concepción tradicional de entender la prestación de los servicios sociales, superando el concepto de asistencialismo y concediendo mayor protagonismo a los sujetos beneficiarios de estos servicios.

También se recoge en el Foro Andalucía en el nuevo siglo, la idea de construir una sociedad del Bienestar, trabajando en tres direcciones: promover unas condiciones dignas iguales para todos los ciudadanos, crear condiciones socioeconómicas que aseguren el trabajo como un derecho social e incentivar la responsabilidad de los ciudadanos en el logro de estos objetivos, mediante la solidaridad y la participación activa en los procesos políticos y económicos de la comunidad.

El citado foro recoge que estas medidas de protección social resultarán insuficientes si no se acompañan de otras de desarrollo económico y promoción de la participación ciudadana, que configuren un conjunto integrado.

Sólo con un amplio consenso social sobre la necesidad y viabilidad de estos objetivos y acciones será posible el logro que a todos nos interesa: el bienestar social del conjunto de los ciudadanos como base de la cohesión social que garantice el pleno progresivo desarrollo del territorio andaluz.

Así mismo, en el documento de la Segunda modernización de Andalucía, se considera a las políticas sociales como motor de dicha modernización, donde el contexto sociocultural actual nos conduce también a una necesidad de reorientar el papel del Estado del Bienestar de manera que sea capaz de eliminar los obstáculos que los grupos más desfavorecidos tienen para acceder a las nuevas oportunidades, que pueden aumentar las diferencias de partida, por tanto, consolidar un sistema de desigualdad social.

Este análisis se ha traducido en el esfuerzo realizado por la Administración Autonómica, tal y como muestra el incremento de la oferta y la calidad de las prestaciones de servicios sociales durante estos últimos años, lo que hace que en Andalucía se haya alcanzado una cobertura significativa de estos servicios.

Además, los servicios sociales constituyen el tercer pilar de las políticas de bienestar, junto con las políticas de sanidad y educación. En este sentido durante

los últimos años se han aprobado medidas de diversa índole, entre las que se encuentran leyes, decretos y planes integrales con los que se sientan las bases de los nuevos derechos sociales.

En esta dinámica de avance en las políticas de bienestar social, en el año 2000 se elabora el primer documento que recoge las bases del Pacto por el Bienestar Social.

Posteriormente, coordinado por la Comisión Delegada de Bienestar Social se llevan a cabo los Foros Regionales y Provinciales de debate de este primer documento de discusión.

Estos foros se celebran en las Universidades Andaluzas bajo la supervisión de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y en los que participan todos los representantes de la sociedad civil andaluza (entidades sociales, económicas, ONGs, etc.).

Todas estas aportaciones de los intervinientes son las que se recogen en el texto definitivo, que se presenta en febrero de 2004, con motivo del acto de firma con el Presidente de la Junta de Andalucía de la adhesión al Pacto por el Bienestar Social.

1.3 Contenido

Se conceptúa el PBSA como instrumento de concertación y planificación, del que emanan una propuesta de actuaciones y un compromiso real para su puesta en marcha, atendiendo a las necesidades específicas de la sociedad andaluza con arreglo a las previsiones de la Administración e incorporando las aportaciones de todos los participantes.

Este acuerdo pretende establecer las bases del bienestar social mediante acciones innovadoras con apoyo en la cooperación de los agentes públicos y privados, teniendo como referente introducir mejoras en la protección de los nuevos derechos sociales, para hacer efectivo su disfrute y avanzar en el camino de la protección del bienestar social y el aumento de la calidad de vida.

Su resultado último se integra en un documento único que define y articula las líneas generales de intervención para la planificación de los recursos disponibles y, sobre todo, para la captación y creación de nuevos recursos y servicios.

Entre las líneas generales en las que enmarcar esta estrategia, destacan:

1. Lograr métodos de trabajo coordinado en todos los ámbitos de las Administraciones, entidades colaboradoras, ONG, y demás participantes con

el fin de inculcar la búsqueda de resultados desde la transversalidad de la metodología.

2. Desarrollar desde la universidad como centro de excelencia los planes de investigación (I+D+i), formación y creación de nuevos perfiles académicos adecuados a las necesidades sociales emergentes.
3. Enfocar las políticas de bienestar social desde la perspectiva de la familia como centro en el que confluyan las acciones en materia de mayores, infancia, menores, discapacidad, drogodependencia, etc., con el fin de alcanzar un elevado nivel de libertad, seguridad y justicia.
4. Abordar de manera global las políticas sociales en el ámbito de la discapacidad promoviendo programas de accesibilidad integral (urbanística, comunicación, lingüística, sanidad, educación) y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para las mejoras del colectivo.
5. Potenciar el desarrollo de los mayores dentro del marco del envejecimiento activo para acceder a esta etapa de la vida con plena capacidad procurando por una parte la garantía de la suficiencia de las pensiones y por otra el acceso a todos los servicios y prestaciones que favorezcan este envejecimiento activo, atendiendo de manera especial a los sectores en situación de dependencia (crónicos, alzheimer y otros).
6. Congeniar acciones dirigidas a impulsar el proceso de integración social de los colectivos en riesgo de exclusión con la prioridad de potenciar, con el apoyo de todos los agentes y movimientos sociales, la creación de empresas de inserción socio-laboral para estos colectivos (exclusión, pobreza, drogodependencia, etc.).

Como instrumento de seguimiento se crea mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía una Comisión de Desarrollo y Seguimiento del Pacto, como órgano responsable de alcanzar los objetivos propuestos en el mismo que, sin duda, precisa de la voluntad y el compromiso de participación del máximo número de entidades y agentes, pues sólo de esta manera, con la participación y el esfuerzo compartido, se hace posible alcanzar el objetivo de establecer una programación de futuro, viable, que dé respuestas a las demandas y necesidades de las Administraciones públicas, de las empresas, de los sindicatos, los agentes y entidades sociales y, en general, de toda la sociedad civil, alumbrando una sociedad democrática avanzada, un auténtico modelo de Bienestar.

2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007

2.1 Introducción

Uno de los rasgos principales que definen los nuevos Estatutos, que podríamos denominar *Estatutos del Siglo XXI*, es su marcado carácter social, que coloca

a la ciudadanía en el centro de la acción política. Este protagonismo es el resultado de la evolución en el campo social, cultural y económico de los Estados democráticos occidentales en los últimos cincuenta años. Evolución que ha ido acompañada de la consecución de un importante número de logros por parte de las sociedades, muchos de los cuales, al encontrarse recogidos en los ordenamientos jurídicos, hacen 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 este modo 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.

Por ello, resulta conveniente que las normas políticas fundamentales recojan la doctrina social de los textos internacionales y, de esa forma, establezcan listados de derechos sociales y adecuados sistemas que garanticen una protección social eficaz.

Resulta imprescindible, además, 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. Por ello, el reconocimiento de estos derechos ha de aparejar la existencia de políticas públicas, expresamente incluidas en los textos constitucionales o análogos (como es el estatutario, que aquí tratamos), 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.

Por lo tanto, en relación a este aspecto, sin duda alguna, lo primero que hay que resaltar, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, es la existencia de un Título propio relativo a esta materia, el Título I rubricado *Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas*.

El Estatuto de Autonomía se plantea como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto ha supuesto la incorporación de una carta de derechos sociales que ha consagrado, al máximo nivel, los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social de Andalucía actualmente.

2.2 La importante contribución de UGT Andalucía al Estatuto de Autonomía

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 Estatuto y que fue redactado por un grupo de trabajo coordinado por el 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 Andalucía: M. Román Torres, A. Talavera Reina y S. Tejada Lozano. Un breve resumen del contenido de este texto pone de manifiesto la evidente repercusión que este documento ha tenido a la hora de la elaboración del nuevo texto estatutario.

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”*.

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”*. 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 integración 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.

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 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.

El núcleo básico del contenido de este documento se reiterará por Manuel Pastrana en sus comparecencias parlamentarias y públicas durante la tramitación del Estatuto. Como trataremos en el siguiente epígrafe, buena parte de las contribuciones de este importante documento tuvieron su debido reflejo en el texto estatutario aprobado.

Igualmente, conviene destacar la decidida campaña que la UGT Andalucía realizó a favor del Estatuto con motivo del preceptivo referéndum, a través de actos, conferencias, folletos explicativos, etc.

2.3 Los derechos sociales en el Estatuto

El proceso de reformas estatutarias que vivimos actualmente presenta, como denominador común, un marcado carácter social que se imprime en el contenido de los Estatutos reformados. De modo que los legisladores estatuyentes han incorporado un catálogo de derechos sociales, dotados de plenas garantías jurídicas y de protección jurisdiccional, y que colocan a la ciudadanía en el centro de la atención política. En este sentido, destacan los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Cataluña, aprobados por las leyes orgánicas 1/2007, de 19 de marzo y 6/2006, de 19 de julio, respectivamente.

La sociedad andaluza se ha dotado de un Estatuto amplio (con 250 artículos), que eleva al máximo las cotas de autogobierno que posibilita el principio de autonomía en el marco de la Constitución vigente. De entre los once títulos que lo forman (un título preliminar y diez títulos numerados), el reconocimiento de derechos aparece recogido en el Título I (artículos 12 a 41), rubricado “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”. Se divide en 4 capítulos denominados, respectivamente, “Disposiciones generales”, “Derechos y deberes”, “Principios rectores de las políticas públicas” y “Garantías”.

La incorporación de un catálogo de derechos y deberes de naturaleza subjetiva en el Capítulo II del Título I consagra en la cúspide del ordenamiento jurídico andaluz las exigencias y demandas de la sociedad civil en las últimas décadas,

otorgándole, de este modo, un grado de exigibilidad que en la Constitución española le viene negado al estar configurados, la mayoría de ellos, como principios rectores de la política económica y social, que, *per se*, no son plenamente exigibles ante los poderes públicos y accionables ante el poder judicial.

Así, nos enfrentamos a derechos con acusadas connotaciones prestacionales, derivados de las propias competencias que ha ido asumiendo la Comunidad, contribuyendo, en todo caso, a la efectiva materialización del compromiso de Andalucía con el bienestar social, es decir, con la realización plena del principio de igualdad y de solidaridad. Sirvan de ejemplo derechos de nuevo cuño, tales como: derecho a una muerte digna, derechos de las personas con dependencia o discapacidad, renta básica, protección de la familia, respeto a la orientación sexual, protección integral frente a la violencia de género, entre otros; y derechos preexistentes, a saber: derecho a la educación, a la salud, al medio ambiente, a la vivienda...

Los principios rectores de las políticas públicas se recogen en el Capítulo III, que contiene un único y amplio artículo, el 37, donde aparecen concretados los mandatos dirigidos a los poderes públicos autonómicos (al ejercer sus facultades normativas y de actuación), en forma de un "supraprincipio" transversal de no discriminación y 25 principios rectores, cuya aplicación coadyuva al cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos en el capítulo anterior.

Dividiremos el estudio pormenorizado de los derechos en dos secciones atendiendo al carácter universal o particular (derechos que afectan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad) de los derechos en cuestión.

2.3.1 Los derechos de carácter universal

A) Derecho a la educación.

El derecho a la educación es una exigencia del principio de legitimidad democrática del Estado, que enuncia el artículo 1.2 de nuestra Constitución, y un requisito imprescindible para hacer efectivo el libre desarrollo de nuestra personalidad. La participación en la formación de la voluntad general ha de realizarse en condiciones de igualdad, y para que esto suceda es indispensable que el ciudadano disponga de la información suficiente para que su formación de voluntad sea autónoma.

Nuestra Constitución reconoce este derecho en el artículo 27, junto a la libertad de enseñanza. Y aunque el Tribunal Constitucional, en su sentencia 86/85, haya señalado que ambos son "derechos de libertad", lo cierto es que el derecho a la educación no es un derecho de libertad, que pueda o no ejercerse. Es un derecho que tiene que ser ejercido inexcusablemente. De ahí que para el Estado este de-

recho haya de catalogarse como de prestación, pues está obligado a garantizar su ejercicio mediante el establecimiento de un servicio público de enseñanza.

De este modo, en el artículo 21 EAA, se garantiza el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio, mediante un sistema educativo público, en el que quedarán integradas las personas con necesidades educativas especiales. A su vez, se impone el deber de todos de contribuir a la educación de los hijos, especialmente en la enseñanza obligatoria.

Con el afán de garantizar al máximo el derecho a la educación, se establece: un derecho universal de acceso en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos, para lo que habrá que perfilar los correspondientes criterios de admisión, mientras que, con respecto a las universidades andaluzas, el acceso a las mismas no se universaliza, pero debe efectuarse en condiciones de igualdad; la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y, en los términos que establezca la ley, en la educación infantil; y el diseño de un sistema público de ayudas y becas al estudio en los niveles no gratuitos.

Como algo novedoso, el texto estatutario andaluz garantiza la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria, pudiendo extenderse por ley a otros niveles educativos. A tal efecto, el *Decreto 66/2005, de 8 de marzo, de Ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas* implantó, por primera vez, este derecho en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, que posteriormente se encargó de implementar el *Decreto 48/2006, de 1 de marzo, de Ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas*.

Por otra parte, se conceptúa la enseñanza pública como laica, sin perjuicio del derecho, garantizado por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones. Igualmente, los poderes públicos han de tener en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza. Indudablemente, la contradicción existente en el contenido de este precepto sólo se explica en aras a la consecución del consenso que permitió una amplia mayoría de apoyo parlamentario al texto estatutario. Son los peajes que, para lograr necesarios acuerdos, a veces, hay que pagar a la hora de legislar para todos.

Además, se atiende a la necesidad de incorporar el valor de la igualdad entre hombres y mujeres y la diversidad cultural en los planes educativos, valores que han de impregnar las políticas públicas que lleven a cabo los poderes públicos andaluces, al objeto de fomentar la lucha contra el sexismo, la homofobia, la xenofobia y el belicismo. La prevalencia de valores como la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad deben ser axiomas fundamentales de la conciencia individual y social.

Junto a ello, se fomenta la capacidad emprendedora de los alumnos y las enseñanzas propias de Andalucía, al tiempo que se abren las fronteras al multilingüismo y al uso de las nuevas tecnologías.

Y finalmente, se reconoce el derecho de acceso a la formación profesional y a la educación permanente en los términos que establezca la ley.

B) Derecho a la salud.

El Estatuto de Autonomía de 2007 garantiza en su artículo 22 el derecho constitucional a la protección de la salud mediante un sistema sanitario público de carácter universal.

Así se ha plasmado en las principales leyes que normalizan el ámbito sanitario, a saber, *la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud*, para el concreto caso de Andalucía; de tal forma que, de la asistencia sanitaria pública se van a beneficiar todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en territorio español.

No obstante, el Estatuto andaluz no agota su regulación con el reconocimiento universal del derecho a la protección de la salud, sino que compila un conjunto de derechos preexistentes, que consagra en el más alto nivel normativo, al margen de su posible ampliación legal. Son:

- Derecho a acceder a todas las prestaciones del sistema.
- Libre elección de médico y de centro sanitario.
- Información sobre los servicios y prestaciones del sistema, así como de los derechos que le asisten.
- Derecho al consentimiento informado previo al tratamiento médico de su proceso de enfermedad.
- Respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad.
- Consejo genético y medicina predictiva.
- Tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos.
- Derecho a la segunda opinión facultativa sobre sus procesos.
- Acceso a los cuidados paliativos integrales.

- Confidencialidad de los datos relativos a su salud y características genéticas, y acceso a su historial clínico.
- Derecho a asistencia geriátrica especializada.
- Derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes para los grupos de riesgo, personas con enfermedad mental y personas con enfermedades crónicas e invalidantes.
- Derecho a declarar la voluntad vital anticipada.
- Y como novedad, el derecho a la plena dignidad en el proceso de su muerte (*art. 20.2 EAA*).

En todo caso, los términos, condiciones y requisitos del ejercicio de todos estos derechos vendrán establecidos por ley, lo que ya ha sido puesto de manifiesto en el listado de normas citadas.

C) Derecho a la vivienda.

A finales del siglo XX, la mayoría de los Estados democráticos occidentales optaron por incluir un listado de derechos sociales en los textos de sus normas jurídico-políticas fundamentales, al objeto de dotarles de una mayor garantía y protección y con vistas a disminuir el impacto que pudiera producir el devenir político y económico en la política social desarrollada por los gobiernos.

Así, el constitucionalismo europeo se hizo eco de la doctrina social de los textos internacionales y profundizó en los límites del desarrollo del Estado social de Derecho.

En este contexto nace la Constitución Española de 1978 que, en comparación con el resto de sistemas constitucionales europeos, dedica un amplio número de artículos a los principios y derechos, de carácter programático, relacionados con el Estado Social, y que aparecen residenciados en el Capítulo III del Título I, denominado “De los principios rectores de la política social y económica”.

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el fenómeno de la vivienda se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera hasta entonces inaccesible para el Estado intervencionista. De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las agendas en calidad de uno de los principales problemas que acucian a la sociedad contemporánea y, en concreto, a determinados grupos dignos de especial atención.

En este sentido, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tal y como se plasma en el artículo 47 CE, requiere de una política activa por parte de los poderes públicos estatales, autonómicos e incluso locales, para alcanzar su efectividad.

Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Andalucía como poder público, es uno de los sujetos afectados por el mandato constitucional y, por ello, eleva al Estatuto su compromiso de realizar promociones públicas de viviendas y de orientar sus actuaciones hacia el uso racional del suelo.

El artículo 25 EAA establece que “la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

Por ello, existen determinados colectivos que reciben una especial atención en la política andaluza de vivienda, al ser grupos sociales con especiales dificultades, como, los jóvenes, los mayores, las personas con discapacidad, las víctimas del terrorismo, las familias monoparentales, los procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares, las víctimas de la violencia de género y los emigrantes retornados. Igualmente, las dudas acerca de si los extranjeros residentes son también beneficiarios de la financiación pública en la misma medida que los ciudadanos nacionales, las despeja el artículo 13 de la Ley de Extranjería, en sentido afirmativo.

D) Derecho al trabajo.

El Estatuto andaluz contribuye al ejercicio del derecho constitucional de todos al trabajo garantizando en su artículo 26 los siguientes derechos que se diseñan para el territorio de Andalucía:

- 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) y el derecho al descanso y al ocio.

Cabe destacar que en la configuración estatutaria del derecho al trabajo han influido especialmente las contribuciones de los agentes sociales consultados en la fase de elaboración del texto y, en concreto, el documento presentado por la de UGT Andalucía a finales de 2004 titulado “La reforma del Estatuto de Autonomía”, ya comentado.

Esto se hace sentir, por ejemplo, cuando el precepto en cuestión, en su segundo apartado, aborda el papel de los sindicatos y de las organizaciones empre-

sariales, y se garantiza el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de sus funciones, así como, cuando se compromete a regular en una norma con rango de ley la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Junta de Andalucía. Este es un aspecto que, hasta ahora, se ha ido solventando mediante su previsión en leyes sectoriales. Sirva de ejemplo, la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, en cuanto a la participación de estas organizaciones en el Servicio Público de Empleo Estatal y en los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA (arts. 8, 12 y 18), o la *Ley 10/2006, de 26 de diciembre, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales* (participación en el Consejo General del Instituto, por medio del nombramiento de vocales).

Por añadidura, el Estatuto complementa la ordenación laboral con la previsión de cuatro principios rectores de las políticas públicas: el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo; la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres; la conciliación de la vida laboral y familiar y la concertación con los agentes económicos y sociales.

E) Derechos de los consumidores.

Antes del proceso de reforma estatutaria, las Comunidades Autónomas abordaban esta materia en sede de competencias, para asumir atribuciones ya fueran exclusivas, ya de desarrollo legislativo, sin perjuicio de la legislación de bases del Estado en materia de sanidad, de ordenación de la actividad económica general, la política monetaria y la defensa de la competencia.

Fue el legislador estatal, mediante la *Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* y, posteriormente el autonómico (*Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía*), quien dio forma al concepto de consumidor y a sus derechos básicos.

La aportación que realiza el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 (art. 27) se centra en proporcionar un contenido mínimo a la ley que regule la defensa de los consumidores y usuarios, a través de la incorporación de los derechos de asociación, información, formación y protección; de los mecanismos de participación y de la necesidad de delimitar un catálogo de derechos. A la par que determina como principio rector el consumo responsable y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario.

F) Derecho al medio ambiente.

La protección del medio ambiente es un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino fundamentalmente social, en la agenda ciudadana del Siglo XXI.

Con un Título propio dedicado al medio ambiente, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que el impulso de las políticas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

Así pues, el Estatuto andaluz, como ha ocurrido en otras materias, se hace partícipe de las nuevas realidades y preocupaciones sociales. En su afán por convertirse en una norma actualizada, acorde con su tiempo y con la sociedad de la que emana, se ha sensibilizado enormemente con esta materia, hasta el punto de dedicar, como hemos señalado, un título propio a la ordenación y protección del medio ambiente, al margen del contenido que diseña en el artículo 28 al reconocer el derecho de todas las personas 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.

Del apartado segundo se infieren los elementos conformadores del medio ambiente, a saber, la diversidad biológica, los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el aire, el agua y los recursos naturales. Elementos que, hasta ahora, han sido objeto de regulaciones sectoriales por parte del legislador estatal y autonómico, estando pendiente la protección del medio ambiente a través de una ley integral, inspirada en el desarrollo sostenible.

Como deber incluido en el artículo 36 encontramos el deber de todas las personas de conservar el medio ambiente y de hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro. Y, especialmente, las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía deben prestar especial atención en la observancia de este deber. Por su parte, los poderes públicos se comprometen a promover el respeto al medio ambiente, en el que se incluye el paisaje y los recursos naturales, y a velar por la calidad del agua y del aire.

La dimensión de la preocupación ambiental que subyace en la conciencia social se puede explicar por el grave deterioro que sufren los recursos naturales y por los efectos masivos que se dejan sentir a causa del cambio climático. Esto hace que la sociedad misma quiera ser cada vez más partícipe del control de las actuaciones que inciden negativamente en el medio ambiente. Razón por la cual se elevan al rango estatutario cuestiones que antes no se demandaban, como es el hecho de que se reconozca el derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos.

G) Derecho a la cultura.

Se reconoce, en el artículo 33 EAA, el derecho de todas las personas al acceso, en condiciones de igualdad, a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos, y, correlativamente, el deber de respetar y preservar el patrimonio público, en su vertiente cultural, histórico-artístico y natural.

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 y la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco.

Con anterioridad a la reforma del Estatuto andaluz ya encontrábamos algunas referencias legislativas al derecho de “todos” a la cultura, fiel reflejo del esfuerzo de los poderes públicos de promover el progreso de la cultura, en consonancia con el preámbulo y los artículos 44 y 46 de la Constitución.

H) Derecho a las nuevas tecnologías de la información.

La singularidad de este derecho, en relación al resto de los contenidos en el Título I del Estatuto andaluz, radica en la ausencia de un precedente legislativo. Hasta ahora los derechos que hemos analizado contaban con un referente constitucional o, al menos, legal. Sin embargo, no existe disposición alguna que categorice el acceso y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como un derecho. Junto a ello, el artículo 34 añade el derecho a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos establecidos por ley, al mismo tiempo que exige a los poderes públicos que orienten sus políticas en tal sentido.

La UGT Andalucía en sus últimos congresos, así como los ACSA recientemente celebrados, han insistido en la necesidad de hacer realidad este derecho.

I) Acceso a la justicia.

La Administración de Justicia es una materia a la que el Estatuto dedica un título completo rubricado “El Poder Judicial en Andalucía”, en el que afronta la regulación del Tribunal Superior de Justicia, de su Presidente, del Fiscal Superior, del Consejo de Justicia, pasando por la delimitación de sus propias competencias en relación a lo se que se ha venido en llamar la administración de la Administración de Justicia, es decir, los medios materiales, personales, la planta judicial, la oficina judicial, etc.

A esto hay que añadir, dentro del título dedicado a los derechos y deberes sociales, un artículo con el siguiente tenor literal: “En el ámbito de sus competencias,

la Comunidad Autónoma garantiza la calidad de los servicios de Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita” (art. 29).

J) Derecho a una buena administración y a la protección de datos.

Bajo el concepto de buena administración, se garantizan una serie de derechos (art. 31 EAA) con el contenido siguiente:

- Derecho a una actuación de la Administración pública, proporcionada a sus fines.
- Derecho a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz.
- Derecho a que los asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.
- Derecho a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía.

Por último, se reconoce el derecho de todas las personas al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones públicas andaluzas (art. 32 EAA).

K) Derechos de participación política.

El artículo 30 EAA, *Participación política*, señala que, conforme al artículo 5, 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 la Constitución, el Estatuto y las leyes. Por lo tanto, los derechos incluidos en este precepto son los únicos de los que solamente son titulares los españoles que ostenten la vecindad andaluza, no estando incluidos, con carácter general y salvo las especificidades establecidas, los extranjeros.

Este derecho comprende:

- a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma 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, en los términos que establezcan las leyes.
- d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
- e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

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 mencionados.

Como principio rector de las políticas públicas y 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).

2.3.2 Los derechos que afectan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad

A) Igualdad de género.

La igualdad entre hombre y mujer es una idea matriz que de forma transversal se extiende a lo largo de todo el articulado del Estatuto y que se materializa en asuntos tales como la promoción de la igualdad efectiva, la democracia paritaria, la plena equiparación e incorporación de las mujeres andaluzas en todos los ámbitos: político, económico, social y laboral, o la conciliación de la vida familiar y laboral. Sin duda alguna, éste es uno de los principales logros del Estatuto, tan importante que por sí solo hubiera justificado la reforma del mismo.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía se hace eco de la problemática social actual y recoge en su articulado el derecho de las mujeres a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas (art.16 EAA).

La violencia de género se enmarca en el contexto de la discriminación por razón de sexo. La lucha por la efectiva igualdad entre mujeres y hombres es un proceso histórico de enorme calado social, político y cultural, que los poderes públicos intentan solventar. Las primeras tentativas vienen de la mano de la Constitución, a través del principio de igualdad formal ante la Ley y del principio de no discriminación. Su posterior desarrollo legislativo se traduce acertadamente en normas de carácter sectorial, integrando el diseño, aplicación y evaluación del conjunto de la legislación y orientando las políticas públicas en los sectores laboral, económico y social.

Como cabía esperar, el texto andaluz dedica algunos artículos a la materia, proclamando tanto la igualdad formal: prohibición de discriminación por razón de sexo en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios del Título I (art. 14), como garantizando la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos (art. 15). Igualmente, se incluyen como principios rectores de las políticas públicas, entre otros, la lucha contra el sexismo, la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres, etc.

B) Menores.

Para este sector de la población se reconoce el derecho a recibir la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes (art.18 EAA).

En Andalucía se cuenta con una profusa regulación de protección que se inició con la promulgación de la *Ley 1/1998, de 20 de abril, De los derechos y la atención al menor*, preocupada particularmente por la adecuada atención e integración social de los menores extranjeros, durante el tiempo que permanecieran en territorio andaluz.

A esta disposición le han seguido otras, como el *Decreto 362/2003, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Plan integral de atención a la Infancia en Andalucía (2003-2007)*, el *Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del Régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa* o el *Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el Sistema de información sobre el maltrato infantil de Andalucía*.

Correlativamente al derecho que reconocen, los poderes públicos andaluces se marcan en el Estatuto el principio de favorecer la integración de los jóvenes en el medio social, económico, cultural y laboral, favoreciendo su autonomía personal (art. 37 8º EAA).

C) Mayores.

El artículo 19 EAA aborda, en su vertiente de derecho y de principio rector, el acceso de las personas mayores a una atención integral conferida por los poderes públicos, para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual.

Junto a esto, se garantiza a las personas mayores el acceso a una atención geriátrica y gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y el derecho a percibir prestaciones en los términos previstos legalmente.

D) Prestaciones sociales, dependencia y discapacitados.

Para abordar la protección de las personas discapacitadas o en situación de dependencia hay que hablar de servicios sociales, por lo que se debe mencionar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que crea la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, y que se integra en el Sistema de Servicios Sociales.

El artículo 24 EAA plasma a la perfección para el territorio andaluz lo que la Ley 39/2006 ha previsto para toda España: el derecho a acceder a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad, con garantía pública, necesarios para el desarrollo personal y social de las personas con discapacidad y las personas que estén en situación de dependencia.

En la misma línea, la accesibilidad universal de las prestaciones sociales se hace patente en el precepto anterior, que textualmente proclama que “se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales. 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 en la ley” (art. 23 EAA).

Atención especial merecen las previsiones estatutarias que se imponen como principios rectores de las políticas públicas, de carácter eminentemente social:

- Especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- 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.

- El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto.

E) Protección a la familia.

Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia, lo cual se perseguirá, en parte, con el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la conciliación de la vida laboral y familiar y con un sistema de ayudas públicas que atiendan a las singulares circunstancias de las diversas modalidades de núcleos familiares (art. 17 EAA).

A su vez, se equiparan jurídicamente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las parejas casadas y las no casadas inscritas, habilitando para ello un registro público donde inscribir las opciones de convivencia elegidas, creado por el *Decreto 35/2005, de 15 de febrero (Registro de Parejas de Hecho de Andalucía)*. El requisito esencial para efectuar el registro reside en que, al menos, uno de los miembros de la pareja tenga su residencia habitual en cualquier municipio de Andalucía.

F) Orientación sexual.

El artículo 35 EAA proclama que “toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho”. La sola mención del derecho de todos a que se respete su orientación sexual ya es una novedad en el rango legal que estamos analizando. Ningún Estatuto de Autonomía, antes del actual proceso de reforma, incluía mención alguna en relación a la orientación sexual. Ni mucho menos contenían el deber de los poderes públicos a promover políticas que se dirigieran a garantizar el derecho en cuestión, como hace actualmente el Estatuto en vigor.

Sin embargo, la *Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho*, ya abría las puertas a la configuración de la orientación sexual como un derecho absoluto inherente a la dignidad humana. En efecto, se menciona como un principio que debe regir en cuanto a la protección de las parejas de hecho: “las Administraciones Públicas de Andalucía promoverán las actuaciones tendentes a garantizar el reconocimiento y la protección de las parejas de hecho, conforme a los siguientes principios: a) Respeto a cada persona en la libre elección de su opción sexual... c) Respeto a la identidad sexual de cada persona” (art. 4).

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

PRIMERA

Tras la Segunda Guerra Mundial se hace realidad, fundamentalmente en Europa Occidental, un modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar.

Se le define como aquella modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos.

Se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y proveerles de seguridad económica y servicios sociales.

España es un Estado social, tal como se proclama en el artículo primero de la Constitución de 1978. Efectivamente, la Constitución con la que España, después de años de dictadura, se vio devuelta al conjunto de países democráticos del contexto europeo, incorpora en su Preámbulo algunos de aquellos rasgos que son propios de los Estados sociales: el deseo de “establecer la justicia, la libertad y la seguridad” persiguiendo “el bien de cuantos la integran”; el anhelo de garantizar “un orden económico y social justo”; la voluntad de “promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”.

Por otra parte, que España haya adoptado la forma de Estado social lo deja bien claro el primer párrafo del primer artículo de la Constitución, al declarar solemnemente que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

España es, en efecto, un Estado que pretende y aspira a ser un Estado social y que alcanza este objetivo a través de la acción de sus poderes públicos, que están llamados –tal y como establece el art. 9.2 CE- “a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” para garantizar su plenitud y “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

SEGUNDA

La cultura sindical de la UGT Andalucía en su defensa irreductible del Estado social durante estos treinta años ha implicado no sólo la apuesta por la gestión

pública del bienestar sino también el decidido compromiso por la consecución de los derechos sociales, lo que ha supuesto que la consecución por los ciudadanos de tales derechos no puede dejarse a la regla de la oferta y la demanda propia del libre mercado y a la concurrencia de los sujetos privados. El mantenimiento de tales derechos a través de mecanismos públicos, ha sido y es una tesis propia de la UGT Andalucía que se considera irrenunciable, pues así se defienden no sólo situaciones subjetivas relacionadas con la consecución de tales derechos, sino que fundamentalmente se garantizan valores como la solidaridad entre los ciudadanos, la igualdad y el establecimiento de servicios básicos mínimos.

La defensa de un sector público que facilite la consecución de los derechos colectivos implica también, como ya hemos señalado, la defensa del Estado de bienestar, del mantenimiento de las metas alcanzadas en esta materia y de la fijación de nuevos objetivos. El Estado de bienestar es ante todo un mecanismo idóneo para facilitar una justa redistribución social de la riqueza. Desde este punto de vista, el Estado de bienestar debe garantizar la calidad de vida de los ciudadanos en condiciones de igualdad, pues en juego está la consecución de un verdadero Estado solidario.

Una más justa distribución de la riqueza para la construcción de un sólido Estado de Bienestar, debe poner un especial énfasis en los objetivos de pleno empleo, favorecer los equilibrios territoriales, fomentar una fiscalidad más justa y progresiva y elevar el poder adquisitivo de los salarios. La construcción de este edificio del Estado de Bienestar como expresión más correcta de nuestro modelo de sociedad, requiere de intervenciones públicas, a favor de una protección integral de la salud, del desarrollo del sistema de pensiones, tanto contributivo como asistencial, de la extensión de la protección por desempleo, del incremento de la protección social, de la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida, del acceso de todos a una vivienda digna, del respeto a la diversidad multicultural de Andalucía, del ejercicio permanente de la tolerancia ante la diversidad y de una educación para todos como llave para una propuesta segura hacia el futuro, en un modelo de escuela y universidad públicas, que informe a ciudadanos libres, críticos, justos y solidarios para la sociedad del mañana.

Tal como se ha señalado en el último Congreso, el compromiso de la UGT con Andalucía se enmarca en la defensa de los valores propios de un Sindicato de clara e inequívoca inspiración socialista. En definitiva, en defensa de los valores de la libertad, la democracia avanzada y participativa, la modernización económica, la justicia social y la solidaridad, compartidos todos ellos por la mayoría de los andaluces y andaluzas y recogidos en nuestro Estatuto de Autonomía. Para ello, la UGT Andalucía, en el recorrido del largo camino del siglo XXI, apuesta por hacer compatibles las nuevas potencialidades de crecimiento económico a través de la conservación del medio ambiente, cada día más degradado, y a través de la gestión del conoci-

miento, en la sociedad de la información, para ponerlo al servicio de la satisfacción de las más amplias necesidades humanas.

TERCERA

Desde el año 1993, Andalucía cuenta con una experiencia ininterrumpida de concertación social tripartita. Los acuerdos o pactos firmados y ejecutados en las últimas dos décadas han tenido efectos positivos para el desarrollo económico y social de Andalucía, pues generan un clima social y económico favorable al desarrollo de las actividades productivas. Así podemos afirmar que han coadyuvado al proceso de crecimiento económico; de creación de empleo; de ampliación y consolidación de tejido empresarial, y han permitido mejorar las condiciones de competitividad de la economía andaluza. También, la concertación social ha contribuido a que hoy Andalucía se identifique dentro y fuera de España con una imagen de mayor estabilidad y confianza desde el punto de vista social y económico. Esto supone la existencia en Andalucía de un entorno favorable para la actividad productiva, en general, y especialmente para el desarrollo de sus recursos y la atracción de inversiones desde el exterior. Asimismo, ha supuesto una mejora de la dotación del capital social, que junto a la calidad del capital físico y humano, constituye uno de los factores que contribuyen a avanzar en el desarrollo económico y social. Por otra parte, la concertación social ha sido un pilar fundamental de la política económica aplicada por la Junta de Andalucía, de modo que la formulación de gran parte de dicha política ha sido el resultado de un ejercicio de corresponsabilidad también de sindicatos y empresarios.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en todos los acuerdos tripartitos de concertación alcanzados, ha sido pionera y ha servido de referencia a otras Comunidades Autónomas y regiones de la Unión Europea. Asimismo, su modelo de concertación social ha sido una experiencia exitosa, tal y como ha reconocido en varias ocasiones la propia Comisión Europea. Este modelo de concertación es, pues, un instrumento útil para afrontar el complejo escenario económico en el que nos encontramos.

CUARTA

En los planteamientos de UGT Andalucía, el derecho a la educación constituye el más alto presupuesto de desarrollo social, así como la mayor garantía para conseguir el pleno desarrollo de la personalidad en condiciones de igualdad.

Por ello, la Unión General de Trabajadores en Andalucía ha apostado por un sistema de enseñanza pública, integrador e inclusivo, capaz de atender a la realidad multicultural de la sociedad andaluza, y a la vez participativo y de calidad, que sea,

en definitiva, garantía de igualdad para todos y un punto de partida para una formación de los ciudadanos sólida y crítica que haga posible una sociedad libre, justa e igualitaria, una sociedad que pueda definirse como democráticamente avanzada.

A lo largo de estos treinta años, a través de plataformas y de los acuerdos de concertación social, de las resoluciones de los congresos y comités, mediante las aportaciones sectoriales de FETE-A y los pactos por la educación, la UGT Andalucía ha apostado por la Formación Profesional Ocupacional, por la gratuidad de las guarderías y de los libros de texto, por la defensa del servicio público de la educación, en definitiva.

Como última muestra de ello, el IX Congreso ha querido mirar con atención el valor de la igualdad recordando cómo este principio se articula en torno a aspectos distintos, que pueden ser trasladados al ámbito de la enseñanza: igualdad de oportunidades; igualdad en el acceso; igualdad en el tratamiento educativo; igualdad en los resultados a alcanzar; iguales condiciones para el futuro, etc.

Con el fin de lograr los objetivos planteados, el sindicato ha decidido formular propuestas tales como:

- erradicar las políticas educativas que discriminan al alumnado por razón de su procedencia, o de su origen cultural, racial o étnico, o por cualquier otra circunstancia personal o social;
- avanzar en la configuración de una educación pública y laica;
- establecer medidas para combatir el fracaso y el abandono escolar temprano;
- impulsar una mejor política de becas;
- proporcionar una educación más personalizada, adaptada a las necesidades del alumnado;
- formar los profesionales de la educación para adaptarlos a las nuevas realidades y para poder proporcionar una mejor educación, más adaptada al alumnado;
- apostar por la educación y la formación para el empleo;
- adecuar y orientar los nuevos estudios de Grado a las necesidades de la ciudadanía y del mercado laboral andaluz;
- exigir que los planes educativos de Andalucía incorporen los valores de la igualdad y de la diversidad cultural;
- promover el bilingüismo y la utilización de las TICs;

- dedicar la máxima atención a todas las personas con necesidades educativas específicas y crear Departamentos de Orientación en los centros de educación infantil y primaria, para la detección temprana de los problemas de aprendizaje.

QUINTA

En estos treinta años de existencia, la UGT Andalucía ha apostado decididamente por un proceso de reforma de las estructuras organizativas y de gestión de los Servicios Sanitarios Públicos, a fin de garantizar los principios de universalidad, gratuidad, equidad y solidaridad.

Un claro objetivo general del sindicato ha sido la defensa de un Sistema Sanitario Público, con una filosofía integradora, universal, equitativa y solidaria que garantizara al ciudadano los máximos niveles de calidad, tanto asistencial como de prevención y promoción de la salud, con el fin de poder alcanzar un mayor grado de bienestar social y de reducción de las desigualdades.

Ello ha supuesto un compromiso en la lucha por un modelo sanitario público de carácter universal, en el que los pacientes y usuarios del Sistema Andaluz de Salud accedan a todas las prestaciones del Sistema, entre las cuales se encuentran la libre elección del médico y de centro sanitario, la información sobre los servicios y prestaciones, estar adecuadamente informados sobre sus procesos de enfermedad y emitir el consentimiento para ser sometidos a tratamiento médico, el respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, el consejo genético y la medicina predictiva, la garantía de un tiempo máximo para acceder a los servicios y tratamientos, así como el acceso a cuidados paliativos, entre otros derechos.

Por tanto, UGT Andalucía asume, hacia el futuro, el compromiso y la responsabilidad de velar y exigir la actuación de dichos derechos reconocidos en el nuevo Estatuto autonómico, para poder proporcionar al ciudadano la mayor calidad de vida y bienestar posible desde el punto de vista de la salud.

Igualmente se propugnan objetivos tales como la ampliación de los servicios y derechos de los ciudadanos para todos, pero especialmente para los más desfavorecidos; la expansión territorial de todos los servicios especializados; el incremento del presupuesto destinado a desarrollar una política de prevención de los riesgos laborales efectiva; la potenciación de la asistencia especializada, mediante consultas, en zonas rurales; el aumento de las prestaciones de urgencia en la atención primaria.

De este modo, la UGT Andalucía sigue con su labor comprometida que, en este ámbito, ha tenido momentos de máxima intensidad tales como la oposición a

las privatizaciones en urgencias o ambulancias, en la plataforma para la mejora y defensa de la sanidad pública en Andalucía, en el año 1997, la firma del Pacto de Estado para armonizar el gasto farmacéutico, y, por supuesto las resoluciones de congresos y comités.

SEXTA

Durante estos treinta años, UGT Andalucía ha insistido en la necesidad de luchar para lograr una utilización racional de los recursos y mejorar la calidad ambiental, a través del diálogo social y de la acción coordinada entre poderes públicos y agentes económicos y sociales.

Por esta razón, UGT Andalucía se ha caracterizado por asumir una serie de objetivos, tales como la asunción de compromisos nacionales, europeos e internacionales como referencia, para adoptarlos, cumplirlos e incluso superarlos; el incremento del ahorro y de la eficiencia energética de las actividades productivas, impulsando la generación de energía procedente de las fuentes renovables; la reducción de la emisión de contaminantes atmosféricos por parte de los sectores productivos, considerando las posibles consecuencias sobre el empleo; la máxima eficiencia en la utilización de recursos por los procesos productivos; la conservación de la biodiversidad y el impulso del desarrollo socioeconómico de los espacios naturales protegidos.

Igualmente el sindicato ha entendido que la persecución de estos objetivos debe ir acompañada por una serie de acciones, entre las que podemos señalar, el establecimiento de un marco de coordinación adecuado entre administración, agentes económicos y sociales; la necesidad de informar y formar para el cumplimiento de la legislación, fomentando al tiempo la adaptación a los nuevos yacimientos de empleo derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías y de líneas de producción; la potenciación y promoción de la responsabilidad social de las empresas y de los acuerdos voluntarios; el desarrollo e implantación de la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana; la promoción de la participación del Sindicato en los órganos de gestión de los espacios naturales protegidos; y la promoción de un consumo social y ambientalmente justo.

En este sentido, UGT Andalucía ha insistido en el diálogo social como instrumento fundamental para la consecución de un modelo energético y productivo más sostenible, basado en el ahorro y uso eficiente y con mayor peso de las energías renovables en el suministro.

SÉPTIMA

Vivimos un año especialmente complicado en la reciente historia de nuestro país. Pero la coyuntura económica en la que se encuentra España y Andalucía no debe conllevar una reducción de derechos sociales. Dentro de éstos, el derecho a la vivienda es uno de los que precisan un compromiso fehaciente de los poderes públicos para hacerlo realidad. Indudablemente, dado el carácter prestacional de este derecho, una situación económica negativa afecta necesariamente a los tiempos y modos de realización efectiva de este derecho. Pero las innovaciones legislativas deben ir avanzando aunque su plasmación en medidas concretas deba lógicamente adecuarse a la coyuntura económica. Por eso, era necesaria la aprobación de la Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Esta norma regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada y recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda. Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho. En este sentido, la ley del derecho a la vivienda andaluza es pionera a nivel nacional puesto que esta opción de acudir a los tribunales para exigir el derecho a la vivienda no existe en ninguna otra comunidad.

Entre las novedades más destacadas del proyecto de ley, se ha de subrayar el importante papel que desempeñan los municipios a través de su colaboración con la administración autonómica, mediante la obligación de crear un registro público municipal de demandantes de VPO con objeto de facilitar el conocimiento de las necesidades reales de vivienda en los municipios andaluces. Asimismo, se requiere que los planes municipales de vivienda satisfagan la demanda real de sus habitantes contenida en sus registros correspondientes; a la vez que se impone la obligatoriedad de someter a revisión el planeamiento municipal cada vez que sea necesario adecuarlo a la normativa autonómica. Con todo ello, se pretende alcanzar una coherencia entre oferta y demanda, evitando así la especulación del mercado inmobiliario y la proliferación de viviendas vacías.

Igualmente, y fruto del debate parlamentario, el texto de la Ley se ha enriquecido en relación al Proyecto presentado por el Gobierno de Andalucía con distintas incorporaciones como es la creación, en el plazo de seis meses, del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, cuyas funciones deberán desarrollarse reglamentariamente. Su objetivo es la planificación, el estudio y el análisis de la realidad social y económica andaluza que caracteriza al sector de la vivienda. Será un órgano participado por organizaciones sociales y empresariales, por colectivos y agentes del sector de la vivienda que manifiesten interés en colaborar en las tareas que se establezcan.

De igual forma, se han ampliado los conceptos de sostenibilidad y calidad, asociándolos a aspectos concretos como la reducción del ruido, la gestión adecuada de los residuos generados, el ahorro y uso eficiente del agua y la energía y el impulso de energías renovables.

Por todo ello, la Ley de Vivienda de Andalucía responde de modo eficaz al carácter de derecho social que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga a este derecho.

Durante la redacción y debate de esta norma, la UGT Andalucía ha contribuido de modo decisivo, fundamentalmente a través de la debida comparecencia parlamentaria. Y no en vano, la gran mayoría de los logros que se contienen en este importante avance legislativo pueden ser encontradas en las diferentes aportaciones presentadas por la UGT Andalucía en estas tres últimas décadas, tanto en sus decisiones congresuales como en los ACSAs y a través de su participación en los diferentes Planes Andaluces de Vivienda.

OCTAVA

Tal como hemos puesto de manifiesto en el texto, en el ámbito de los servicios sociales los avances conseguidos en estos años han sido decisivos, pero la UGT Andalucía es consciente de que aún existen muchos factores y situaciones que son susceptibles de mejora.

Así pues, las reivindicaciones de UGT Andalucía han ido en la línea de procurar la eficacia en la prestación de los servicios sociales; exigir el incremento de los recursos económicos y materiales destinados a las políticas y programas implantados, acorde con la magnitud de los mismos; la revisión y actualización de las prestaciones para adecuarlas a las nuevas realidades de una sociedad cada vez más compleja y diversa; la oportuna coordinación de todos los actores públicos implicados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, para la contención del gasto público; y la habilitación de órganos y plataformas de participación donde los agentes sociales puedan trasladar sus exigencias y propuestas.

Con ello, y tal como hemos mostrado en este trabajo, UGT Andalucía se ha convertido en un actor sin el que no podría entenderse la consecución en Andalucía de mejoras tan importantes para la eliminación de las desigualdades y la erradicación de la pobreza y de la exclusión social.

Por otra parte, la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia ha supuesto un gran avance para la política de cohesión social en España y en Andalucía, y, en este progreso, la actuación de la UGT Andalucía ha sido en

muchos aspectos crucial, tanto para el impulso de la acción de gobierno, como en la implementación de actuaciones propias de atención de las personas en situación de dependencia y de promoción del desarrollo de su autonomía personal.

Evidentemente, la postura que ha adoptado la UGT Andalucía se enmarca en un objetivo fundamental que ha manifestado en muchas de sus reuniones congresuales. Así, como prueba del compromiso de la UGT Andalucía por el desarrollo y la eficiencia del Estado del Bienestar en Andalucía, en los congresos se ha apostado reiteradamente porque la atención a dependientes se convierta en “el cuarto pilar” del Estado social, junto a la educación, las pensiones y la sanidad pública. De hecho, el objetivo último es que la atención a las personas dependientes sea igualmente equitativa, universal, con carácter público, y exigible dentro del sistema de la Seguridad Social.

NOVENA

La mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras andaluzas no puede entenderse sin una línea de actuación en torno a la promoción de la cultura. Y ésta ha sido una idea asumida desde sus inicios por UGT Andalucía. Esta afirmación se fundamenta en el reconocimiento de la cultura como uno de los pilares esenciales que inciden en el desarrollo de la personalidad. La mejora de los servicios y bienes culturales y del acceso a los mismos por parte de la ciudadanía son condicionantes que influyen de una forma determinante en la efectividad del derecho a la igualdad de todos los individuos, y que favorecen la integración social de las personas o colectivos en riesgo o en situación de exclusión.

La UGT Andalucía a lo largo de su andadura se ha volcado en la formación cultural de sus afiliados y sus familiares; de tal forma que a través de las Casas del Pueblo ha ofrecido un amplio programa de actuaciones y eventos, entre las que se incluyen el servicio de biblioteca, grupos de teatro, talleres de fotografía, cine, exposiciones, cerámica, pintura, charlas y conferencias, manifestaciones musicales, deporte popular, certámenes, etc.

Una de sus líneas estratégicas ha sido la búsqueda de alianzas con las administraciones públicas implicadas en la materia, sirviendo como ejemplo los convenios firmados con el Ministerio de Cultura en 1993 o con la Consejería de Cultura en 1996, o la firma del Pacto Andaluz por el Libro en 2001.

Otras dos líneas prioritarias de actuación del sindicato han sido la animación socio-cultural, tendente a fomentar la participación social de los trabajadores en asociaciones culturales y a impulsar las actividades culturales dentro de la organización, y la educación permanente de adultos.

Especial relieve a la hora del desarrollo de actividades culturales y de formación ha tenido la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía, nacida en 2002 con el objeto de recoger y transmitir los valores culturales propios del sindicalismo y conectarlos con la rica y variada cultura del pueblo andaluz y desde la que se ofrecen importantes servicios a la sociedad andaluza en materias tales como la cooperación al desarrollo, la investigación sociológica y la atención a la cultura y la formación, y la gestión y digitalización del Archivo Histórico de la UGT de Andalucía, entre otros cometidos.

Igualmente pueden señalarse la Red de Bibliotecas de UGT Andalucía, modernas y con acceso a las nuevas vías de información, y la Orquesta 1º de mayo como ejemplos del trabajo que en estos treinta años ha desarrollado UGT Andalucía en su labor de fomento de la cultura entre los trabajadores y trabajadoras de nuestra tierra.



Cartel del concierto inaugural de la Orquesta 1º de mayo, de UGT Andalucía, celebrado el 29 de mayo de 2008 en el Teatro Central de Sevilla

DÉCIMA

Dos son los hitos de efectiva consecución del Estado del bienestar en nuestra tierra que han tenido lugar en esta última década y en los que UGT Andalucía ha jugado un importante papel.

El 17 de febrero de 2004 se procedió a la firma por más de 500 organizaciones del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía (PBSA), lo que supuso un hito fundamental para la realización efectiva del Estado del Bienestar en Andalucía, pues formalizaba el compromiso de elevar a rango de prestaciones exigibles las nuevas demandas ciudadanas. Hito en el que UGT Andalucía jugó un papel fundamental. Se entiende el PBSA como instrumento de concertación y planificación, del que emanan una propuesta de actuaciones y un compromiso real para su puesta en marcha, atendiendo a las necesidades específicas de la sociedad andaluza con arreglo a las previsiones de la Administración e incorporando las aportaciones de todos los participantes. Este acuerdo estableció las bases del bienestar social mediante acciones innovadoras con apoyo en la cooperación de los agentes públicos y privados, teniendo como referente introducir mejoras en la protección de los nuevos derechos sociales, para hacer efectivo su disfrute y avanzar en el camino de la protección del bienestar social y el aumento de la calidad de vida.

Por otra parte, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 ha supuesto, sin duda, la mayor apuesta por los derechos sociales y por hacer realidad el Estado social en nuestra tierra. Uno de los rasgos principales que definen los nuevos Estatutos, que podríamos denominar *Estatutos del Siglo XXI*, es su marcado carácter social, que coloca a la ciudadanía en el centro de la acción política. Este protagonismo es el resultado de la evolución en el campo social, cultural y económico de los Estados democráticos occidentales en los últimos cincuenta años. Evolución que ha ido acompañada de la consecución de un importante número de logros por parte de las sociedades, muchos de los cuales, al encontrarse recogidos en los ordenamientos jurídicos, hacen realidad el contenido axiológico dimanante de la configuración constitucional del Estado Social.

El Estatuto de Autonomía se plantea como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto ha supuesto la incorporación de una carta de derechos sociales que ha consagrado, al máximo nivel, los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social de Andalucía actualmente.

Para entender cómo se pudo llegar a este punto, resulta imprescindible destacar que, en el mes de diciembre de 2004, UGT Andalucía presentó su documento *La Reforma del Estatuto de Autonomía*. De esta forma se convirtió en la primera organización que puso en circulación un documento elaborado con relación a la

reforma del Estatuto. En dicho documento se propugnaba la reforma del Estatuto con la finalidad de actualizar los marcos de referencia normativos con el objeto de afianzar los parámetros que habían servido de guía a las políticas desarrolladas, e incorporar nuevos principios que permitieran hallar respuestas a las demandas de los andaluces y andaluzas, ante los cambios que presenta la sociedad actual. Este documento resaltaba la necesidad de incorporar una Carta de Derechos Sociales que consagrara los derechos conquistados en los últimos años, así como los nuevos derechos que demandaba 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, abogaba por incorporar, como principios transversales, la paridad y la igualdad de género.

Todo ello fue incorporado en el muy avanzado y progresista Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, en el que UGT Andalucía tuvo, pues, un decidido protagonismo.

DEFINITIVA

Para finalizar no podemos dejar de destacar el factor humano, que siempre está en la base de los éxitos de cualquier organización. Por ello, todos los avances conseguidos por la sociedad andaluza a lo largo de estos treinta años y en los que UGT Andalucía ha desempeñado un importante papel, tal como hemos tenido oportunidad de mostrar en estas páginas, se deben a la eficaz gestión organizativa, axiológica y programática de los directivos y responsables de este sindicato en estas tres décadas de singladura y en el compromiso de los afiliados y afiliadas de la organización. Logros que en los últimos años personalizamos en la figura del Secretario General de UGT Andalucía, Manuel Pastrana Casado, y su Comisión Ejecutiva Regional.

Y se deben igualmente a la labor honrada y solidaria de los trabajadores y trabajadoras andaluzas que con su tarea diaria y su compromiso inquebrantable han propiciado que Andalucía haya alcanzado las mayores cotas de democracia, libertad, justicia, igualdad, progreso y solidaridad de toda su Historia.

RELACIÓN DE DOCUMENTACIÓN

a) Documentos del Archivo Histórico de UGT Andalucía - FUDEPA

I Congreso UGT Andalucía enero 1980. Actas y Resoluciones
II Congreso UGT Andalucía julio 1983. Actas y Resoluciones
III Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Resoluciones
III Congreso UGT Andalucía mayo 1986. Gestión
IV Congreso UGT Andalucía. mayo 1990. Resoluciones
IV Congreso UGT Andalucía mayo 1990. Gestión
V Congreso UGT Andalucía mayo 1994. Resoluciones
V Congreso UGT Andalucía mayo 1994. Gestión
VI Congreso UGT Andalucía. marzo 1998. Resoluciones
VI Congreso UGT Andalucía marzo 1998. Gestión
VII Congreso UGT Andalucía abril 2002. Gestión
VII Congreso UGT Andalucía abril 2002. Resoluciones
VIII Congreso UGT Andalucía junio 2005. Resoluciones
VIII Congreso UGT Andalucía junio 2005. Gestión
IX Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Gestión
IX Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Acción
IX Congreso UGT Andalucía septiembre 2009. Resoluciones Fundamentales
Acuerdo UGT-JA 1987
Acuerdo UGT Andalucía CCOO JA feb 1990
Acuerdo UGT Andalucía CCOO JA sep 1992
ACSA II Texto
ACSA III Texto
ACSA IV Texto
ACSA V Texto
ACSA VI Texto
ACSA VII Texto
20080118modif_ivplan_andaluz_vivienda
2009306comparecencia ley vivienda 161109
Vivienda 040423documentosindical4
200080901claves
20090306comparecencia_pptos
20090306librocomparecencias
Constitución Europea UGT Andalucía campaña por el SI
Constitución Europea. Actos
PBSA
Exclusión social UGT Andalucía
Ponencias VI Congreso 1998
Discapacidad Plan Empleabilidad 2007
Discapacidad y empleo

b) Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Ed. Trotta, 2002.
- AGUDO ZAMORA, Miguel. *Estado social y felicidad. La exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*. Madrid. Ediciones El Laberinto, 2006.
- AGUDO ZAMORA, Miguel. «La protección de los derechos en la Unión Europea. Claves para entender la evolución histórica desde el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 4. Sevilla: IAAP, 2005.
- AGUDO ZAMORA, Miguel. «Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía» en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas* nº 2. Sevilla: IAAP, 2006
- AGUDO ZAMORA, Miguel. “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Muñoz Machado S. y Rebollo Puig, M. (coords.). Ed Aranzadi, 2008. Págs. 263-305.
- AÑÓN ROIG, María José y GARCÍA AÑÓN, José (coords.). *Lecciones de derechos sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2002.
- Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* coordinados por Ortiz Sánchez, M. y Carrasco López, I. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.
- BASSOLS COMA, Martín. *Constitución y sistema económico*. Madrid: Editorial Tecnos, 1988.
- BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- CANOSA USERA, R. *Constitución y Medio Ambiente*. Madrid: Dykinson, 2000.
- CARMONA CUENCA, Encarna. *La protección social en la Unión Europea*. Ponencia presentada en el I Foro Andaluz de Derechos Sociales. Sevilla: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
- DELGADO PIQUERAS, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente” en *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1993.

- DOMPER FERRANDO, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Vol. I: Planteamientos constitucionales*. Cívitas, 1992.
- EMBID IRUJO, Antonio. "Medio Ambiente" en Agudo Zamora, M. (coord), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2007.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (comp.). *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Editorial Teide, 1981.
- GARCÍA COTARELO, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Madrid: C.E.C., 1986.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- GARRORENA MORALES, Ángel. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- JIMENA QUESADA, Luis. *Los servicios sociales en España vistos desde Europa*. Ponencia presentada en el I Foro Andaluz de Derechos Sociales, Sevilla, Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
- JORDANO FRAGA, J. "El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado". *Revista electrónica de Derecho Ambiental*. Sevilla: Universidad, 2002.
- LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político*. Madrid : Editorial Tecnos, 1994.
- MIRKINE-GUETZEVICH, B. *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. París: Librairie Delagrave, 1930.
- MIRKINE-GUETZEVICH, B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Reus, 1934.
- MONEREO PEREZ, José Luis. *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1996
- PÉREZ LUÑO, Antonio. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.
- PORRAS NADALES, Antonio. *Introducción a una teoría del Estado postsocial*. Madrid: P.P.U., 1988.

- PORRAS NADALES, Antonio. *Estado social y políticas de bienestar: ámbitos problemáticos a comienzos del Siglo XXI*. Ponencia presentada en el I Foro Andaluz de Derechos Sociales, Sevilla: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
- PORRAS NADALES, A. “Derechos sociales y políticas públicas” en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (coord. AGUDO ZAMORA, M.). Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2007.
- RASCÓN ORTEGA, Juan Luis, SALAZAR BENÍTEZ, Octavio y AGUDO ZAMORA, Miguel. *Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional*. Madrid: Ediciones del Laberinto, 2003.
- TAJADURA TEJADA, Javier. *Crisis del Estado social y justicia constitucional*. Ponencia presentada en el I Foro Andaluz de Derechos Sociales. Sevilla: Ed. Tirant lo Blanch, 2006.
- TEROL BECERRA, Manuel (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2009.
- VAN PARIJS, P. *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona: Ariel, 1993.
- VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe, 1985.