



DICTAMEN 7/2010

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE  
ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

# **DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

## **I.- ANTECEDENTES.**

El pasado 8 de febrero de 2010 se solicitó por la Ilma. Sra Consejera de Igualdad y Empleo a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### **“El Anteproyecto de Ley de Actuación Integral en Zonas de Atención Especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 24 de junio de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## **DICTAMEN**

### **II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una amplia Exposición de Motivos, dividida en tres apartados y un texto articulado de doce artículos que se agrupan en tres Títulos y una y única disposición adicional, una derogatoria y dos finales.

Como hemos dicho, este texto se abre con una extensa Exposición de Motivos, dividida en tres apartados de una dudosa sistemática con la que se pretende justificar la necesidad de la norma. Así en el apartado I, se determina que a través de esta iniciativa legislativa se busca establecer un marco jurídico que regule y ampare la actuación de los poderes públicos en las denominadas “zonas especialmente vulnerables” para conseguir un desarrollo más eficaz y eficiente de las mismas y para ello pone de manifiesto la necesaria implicación de los ciudadanos en su diseño y ejecución.

Igualmente se reitera el objetivo a cumplir por esta norma en el apartado II de la Exposición de Motivos, en este caso señalando el deber de las Administraciones Públicas de realizar las acciones necesarias que favorezcan los procesos de Inclusión Social, todo esto encuadrado en los compromisos determinados desde la Unión Europea ( Estrategia de Lisboa), marco en el que el gobierno autonómico desarrolla sus Planes de Inclusión social a los que se hace referencia.

En este segundo apartado se recogen, además, los títulos habilitantes para regular esta materia, haciendo referencia tanto al marco constitucional (artículos 9.2 y Capítulo III del Título I de la Constitución Española), como al articulado del Estatuto de Autonomía de Extremadura y a la Ley de 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para cerrar estas referencias normativas con una mención a la Ley 5/1987 de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura.

Se dedica el tercer apartado de la Exposición de Motivos a señalar la propia estructura y contenido de la norma.

El texto articulado del Anteproyecto se estructura en tres Títulos:

Título I “Disposiciones Generales”, del artículo 1 al 4, en el que se recoge además del objeto de la norma, una serie de definiciones básicas y principios generales.

Título II “ La actuación en Zonas Especialmente Vulnerables” , artículos del 5 al 9, en el que se señalan los ámbitos sobre los que se realizarán las actuaciones, así como los programas y planes que se realizarán en estas zonas especialmente vulnerables y se determina la financiación de las medidas a adoptar y se crea un Fondo de Financiación para las mismas.

En el Título III “Coordinación, seguimiento y evaluación de las actuaciones”, artículos 10 al 12, se establecen los órganos de coordinación, creándose el Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables, así como el Comité Zonal de Coordinación. Se determinan también en este Título los sistemas de evaluación y seguimiento de las actuaciones realizadas.

Se dedica la Disposición adicional primera (y única) a establecer el plazo para la creación del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables.

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o superior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

### **III.- VALORACIONES**

#### **A) De carácter general.**

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el

66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Igualdad y Empleo destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- Memoria Económica así como la petición de Informe a la Consejería de Administración Pública y Hacienda, al suponer el proyecto un incremento de gasto.
- Cuadro resumen de las alegaciones y su toma en consideración en contestación al trámite de audiencia.
- Informe de Impacto de Género.

Nos parece oportuno para la realización del Dictamen, poner de manifiesto algunos aspectos de estos Informes que pasamos a detallar:

### **Memoria económica.**

En primer lugar admitir la complejidad para elaborar una Memoria Económica en un Anteproyecto como el que tratamos en este Dictamen, debido a las múltiples áreas que se verán afectadas por la aplicación de esta Ley (servicios sociales, formación y empleo, salud, educación, urbanismo, vivienda, ocio, juventud...)

Dicho esto, señalar que en el primero de los apartados de los cuatro en los que se divide la memoria económica: ***“Desarrollo de actuaciones en los ámbitos que contribuyen al bienestar social de la población”***, que entendemos como parte fundamental ya que se refiere a los Programas de Intervención Integral que se elaborarán para cada una de las zonas de especial vulnerabilidad, queda sin determinar y sin que conste previsión presupuestaria alguna para la realización de las actuaciones objeto de esta norma, cuestión que se agrava si tenemos en cuenta que serán diferentes Administraciones Públicas las que tendrán que aportar fondos para la puesta en marcha real de las actuaciones correspondientes a las diferentes áreas, así la propia memoria económica recoge: *“... no pudiendo determinarse a priori su coste económico*

*dado su vinculación con las necesidades que se detecten y la medidas a realizar para paliar las mismas en el momento de elaborar los citados programas”*

En el mismo sentido debemos pronunciarnos respecto al apartado segundo de la Memoria Económica **“Plan de Actuación Integral en Zonas Especialmente Vulnerables de la Comunidad Autónoma de Extremadura”** en el que la determinación de recursos se circunscribe únicamente a gastos de personal para concluir con un párrafo igualmente impreciso.

Respecto al apartado tercero: **“La creación de un Fondo para la financiación de Actuaciones en Zonas de Especial Vulnerabilidad”** suscribimos la observación hecha por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura en cuanto a la necesidad de especificar el origen de los fondos así como los mecanismos de financiación ya que se está basando la efectividad de una ley en la cofinanciación del Fondo Social Europeo y en un programa cuya vigencia temporal concluye en 2013, cabe preguntarse cómo se financiarán las actuaciones previstas en la ley a partir de ese momento.

Por último y referido al coste cero de la creación del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables y comités Zonales de Coordinación, parece más que cuestionable tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista práctico.

### **Informe de Necesidad y Oportunidad.**

Valoramos muy positivamente el Informe de Necesidad y Oportunidad que acompaña a este Anteproyecto ya que consideramos que cumple sobradamente su función dentro de lo que es el procedimiento de elaboración de disposiciones y nos parece especialmente ilustrativa la justificación a través de datos de la necesidad de las actuaciones en cada una de la áreas objeto de tratamiento aportando una visión muy completa de los objetivos que se pretenden satisfacer mediante la aplicación de esta Ley.

### **Informe de Impacto de Género.**

Apreciamos positivamente el pronunciamiento del IMEX, en su informe que esta ocasión va más allá de mero formulismo.

#### **b) Consideración general del texto.**

En la valoración de este Anteproyecto de Ley es imprescindible para este Consejo Económico y Social de Extremadura señalar la necesidad, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista social, de dotar a nuestra Comunidad de un nuevo marco de regulación de los servicios sociales

A la vista del texto presentado, que no puede tener sino una valoración positiva en cuanto a la intención del legislador, entendemos que estamos ante una regulación incompleta si la misma no se inserta en una marco jurídico global de tratamiento de los Servicios Sociales y la Inclusión Social en nuestra Comunidad.

Como señala el párrafo primero de la Exposición de Motivos de este Anteproyecto la Comunidad Autónoma de Extremadura ha vivido un gran desarrollo económico y social en la últimas décadas que han supuesto la determinación de una nueva realidad y unas nuevas necesidades para las que ya no ofrece cobertura la Ley 5/1987 de 23 de abril

Sentado lo anterior, reiterar nuestra valoración positiva de la norma que dictaminamos por cuanto la misma no es sino una proyección de las prioridades y objetivos marcados por la Estrategia Europea para la Inclusión Social y su lógico reflejo en el II Plan de Inclusión Social de Extremadura 2008-2011.

La voluntad del legislador en esta norma encaja dentro de lo postulado en la Estrategia 2020 que propone como una de sus prioridades para la Europa del 2020 un crecimiento integrador basado en el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

En el mismo sentido se expresa el **“II Plan de Inclusión Social de Extremadura 2008-2011”** al señalar en su Prólogo que el mismo es fruto del compromiso adquirido en **“La Declaración para el Diálogo Social en Extremadura”**, en cuanto a la creación de un plan de política social a favor de actuaciones e instrumentos que propicien más igualdad y mejor calidad de vida a los ciudadanos y ciudadanas extremeños/as en su conjunto y, de manera específica, a los colectivos más vulnerables en situación o riesgo de exclusión.

Destacar que el año 2010 ha sido declarado “ Año Europeo de lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”.

Del tenor literal del texto del Anteproyecto y más aún del Informe sobre Necesidad y Oportunidad de la norma facilitado por la Consejería de Igualdad y Empleo extraemos que con la misma se pretende establecer un marco jurídico que ampare el desarrollo común de programas de intervención integral y la institucionalización de los mecanismos de coordinación entre los diferentes entes implicados (principalmente administración autonómica y local) en zonas que el Anteproyecto califica de “especial vulnerabilidad” y todas ellas pertenecientes a municipios de más de 20.000 habitantes, en consonancia con **el artículo 26.1. c) de la Ley 7/1985 de 2 de abril** Reguladora de las Bases del Régimen Local en la que se regula que los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...)

En los municipios con población superior a 20.000 habitantes (...): protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

A primera vista se está dando carta de naturaleza de ley formal a un conjunto de medidas que redundarán en 8 barrios (“zonas especialmente vulnerables”) en toda la comunidad extremeña, estos barrios son actualmente:

- “Los Colorines” y “Suerte de Saavedra” en Badajoz.
- “Aldea Moret” en Cáceres.
- “San Lázaro” en Mérida.
- “La Data y Polígono la Data” en Plasencia.
- “El Noke” en Don Benito.

- “Grupos de Vivienda de Promoción Públicas” en Almendralejo.
- “Plaza de Salamanca” en Villanueva de la Serena.

La determinación de unos destinatarios tan concretos de los efectos de esta norma hace que desde el Consejo Económico y Social de Extremadura nos planteemos las siguientes cuestiones:

- qué sea una norma de rango legal el instrumento adecuado y necesario para el desarrollo eficaz y eficiente de los procesos de inclusión social en estos barrios, y
- la evaluación y valoración de los resultados de los dos Planes de Inclusión Social desarrollados hasta ahora por la Junta de Extremadura que parecen cuestionados al ponerse de manifiesto la necesidad de una norma para desarrollar programas con principios y actuaciones que ya están recogidos en dichos planes

Por otra parte, es difícil hacer una valoración global de cual será la incidencia de esta norma si tenemos en cuenta, por una lado que todos los criterios de evaluación objetivos (salvo número de habitantes) para poder calificar una zona de especialmente vulnerables quedan supeditados a un desarrollo reglamentario posterior y por otro la imprecisión, cuando no la ausencia de los recursos con los que se va a contar para llevar a la práctica lo regulado en este Anteproyecto de Ley, como ya quedó de manifiesto en el análisis de la Memoria Económica.

## **B.- De carácter específico.**

### **B.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos oportuno hacer una serie de observaciones en aras a la mejora del tenor literal y contenido de la misma.

Desde el punto de vista formal, en primer lugar, llama la atención su extensión, desde el Consejo Económico y social de Extremadura proponemos

la unificación de los apartados I y II adecuando la sistemática de los mismos yendo de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto ya que estos dos apartados muestran una redacción errática que hace que se pierda su virtualidad en cuanto a descripción de contenido, indicación de objeto y finalidad, antecedentes, competencia y habilitaciones.

En segundo lugar señalar que a lo largo de esta parte expositiva y especialmente en el apartado primero se producen una serie de reiteraciones terminológicas que restan calidad al texto. Así se repiten en gran número de ocasiones expresiones como “zonas”, “actuaciones”, “situaciones”, por lo que aconsejamos una mejora en la redacción que proporcione una lectura más fluida.

En cuanto al contenido, y teniendo en cuenta lo establecido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**, aconsejamos la desaparición de declaraciones y expresiones de un claro contenido didáctico y laudatorio, como ocurre en los párrafos primero y último del apartado primero de la esta Exposición de Motivos.

## **B.2) AL ARTICULADO**

### **Título Primero: “Disposiciones Generales ( artículos 1 y 4)**

En este Título se establece el objeto de la norma y una serie de definiciones y principios generales.

Del análisis de este Título convendría hacer dos valoraciones por parte de este Consejo, por un lado la referida al propio objeto de la norma cuya aplicación tendrá un marco muy concreto, por no decir limitado, y por otra la relación de definiciones y principios, que en consonancia con nuestro pronunciamiento inicial de la necesidad de una nueva Ley de Servicios Sociales de Extremadura, entendemos que no tienen cabida en esta norma ya que son principios y definiciones que van más allá de lo regulado por esta “Ley

de Barrios” y abarcarían a todas las acciones, proyectos y programas que posibiliten una mayor inclusión social respecto de toda la población extremeña.

Determinada esta valoración previa señalaremos respecto del articulado lo siguiente:

### Artículo 1

Este precepto determina el objeto de la norma circunscribiendo su aplicación a las grandes ciudades de la Comunidad Autónoma, que tal y como se determina en su Exposición de Motivos y en la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local son los municipios de 20.000 habitantes. Como ya hemos señalado en las “Consideraciones Generales al Texto” se trata una norma con unos destinatarios muy concretos y con un efecto limitado dentro de la geografía de la Comunidad. Si bien esto nos pudiera hacer pensar en lo limitado de su eficacia, a la vista de los datos aportados en el Informe de Oportunidad y Necesidad facilitado por la Consejería de Igualdad y Empleo, esta Ley afectaría a municipios cuya población supone el 39,39% de la población total de Extremadura, entendemos que las acciones que ella supongan puedan tener un efecto multiplicador al resto de la población del municipio afectado y consecuentemente a toda la Región extremeña.

Es una constante en este precepto y en el resto del texto articulado, la referencia a las Administraciones Públicas, desde el CES de Extremadura entendemos que es bastante complejo que una ley de una Comunidad Autónoma establezca “un marco general que ampare la actuación integral y coordinada por el conjunto de Administraciones Públicas con base territorial en la Comunidad Autónoma de Extremadura (...)” ya que no se está refiriendo solo al ámbito local, sino que pretende obligar, incluso desde el punto de vista presupuestario, al resto de administraciones.

### Artículos del 2 al 4

En estos preceptos se abordan indistintamente definiciones de carácter general como Actuación Integral junto con otras de carácter específico, como: Entidades de Iniciativa Social o Zona Especialmente Vulnerable, en relación

con esta norma concreta. Igualmente se recogen como principios generales propios de la actuaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de este Anteproyecto de Ley principios básicos ya consagrados en la Ley 5/1987 de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura.

Respecto a los dos conceptos o figuras sobre los que se concreta en los artículo 2.3 y 3 consideramos que es necesario hacer alguna matización.

Por lo que se refiere a las “Entidades de Iniciativa Social” no alcanzamos a ver su naturaleza diferenciada respecto de otras figuras similares, parece que la única característica que pudiera diferenciarlas es que desarrollen programas y actuaciones financiadas con fondos públicos en una zona de especial vulnerabilidad, si es así deberíamos cuestionarnos si esta Entidades pueden actuar en otras zonas de la Región que no tengan el calificativo de especialmente vulnerables y si la respuesta es afirmativa cual será su naturaleza jurídica cuando sus programas y actuaciones se realicen fuera de los ámbitos de vulnerabilidad determinados en la norma.

Casi de un modo semejante debemos pronunciarnos en cuanto a la definición de zona especialmente vulnerable ya que el artículo 3, antes mencionado, únicamente recoge un criterio objetivo para la calificación como tal de una zona, que el municipio donde radique ésta tenga más de 20.000 habitantes, no señalándose ningún otro criterio o parámetro y quedando la determinación de todos ellos supeditados al desarrollo reglamentario posterior. Por tanto si nos atenemos al tenor literal del Anteproyecto para poder evaluar de un modo objetivo los factores que nos pudieran hacer considerar una zona como especialmente vulnerable habría que esperar al desarrollo reglamentario, ya que no es el texto legal sino el Informe de Necesidad y Oportunidad el que determina los ocho barrios extremeños a los que le sería de aplicación, en principio, esta Ley

## **Título II “Actuación Integral en Zonas Especialmente Vulnerables**

En este Título se encuentra el núcleo de este Anteproyecto de Ley, ya que en él se determinan las áreas de actuación, cómo se van a realizar esas

actuaciones y cómo se van a financiar y garantizar la financiación de las mismas.

Por lo que se refiere a los Programas de Intervención Integral, regulados en el artículo 6, desde el Consejo Económico y Social nos planteamos las siguientes cuestiones:

La capacidad del propio Ayuntamiento para abordar la elaboración del Plan a la vista del contenido del mismo, y no sólo en cuanto a su elaboración formal sino también en cuanto a los compromisos de aportar medios personales, materiales y financieros a lo que se une la elaboración de una Memoria económica que detalle la cuantía aportada por cada Administración Pública implicada en el Programa.

Igualmente quisiéramos llamar la atención del legislador sobre una situación concreta: es el caso de la ciudad de Badajoz en la que según el Informe de Necesidad y Oportunidad que acompaña a este Anteproyecto habrá dos Zonas Especialmente Vulnerables (“Los Colorines” y “Suerte de Saavedra”), debemos entender que existirán dos Planes distintos adaptados a la realidad de cada uno de estos barrios y que conllevarán la duplicación de órganos de coordinación y dos procesos de evaluación y seguimiento.

Sería, también necesario determinar las vías o instrumentos de participación social de la población residente en la zona en la elaboración de los Programas.

Por lo que se refiere a los artículos 8 y 9 hemos de reiterar lo dicho ya en este Dictamen en cuanto a la dificultad para este Consejo de entender la cuestión de la financiación de las actuaciones en cuanto que parte de un compromiso presupuestario de varias Administraciones Públicas y dudamos de la capacidad de esta Ley y de la competencia de la Junta de Extremadura para obligar a asumir a algunas Administraciones, por ejemplo la estatal estos compromisos.

### **Título III “ Coordinación, seguimiento y evaluación”**

Se regulan en este Título los órganos de coordinación así como la tareas de seguimiento y evolución que corresponderá a los mismos.

En relación al articulado consideramos que sería necesario determinar mejor la naturaleza jurídica tanto del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables como de los Comité Zonales de Coordinación ya que, si bien el artículo 12 del texto legal determina sus funciones de evaluación y seguimiento cada uno en su ámbito respectivo, el artículo 11 los define meramente como órganos de naturaleza consultiva y participativa.

En ambos casos queda al futuro desarrollo reglamentario su composición, sus facultades, así como su régimen de funcionamiento. Sin perjuicio de encontrar adecuado una posterior reglamentación entendemos desde el Consejo que la creación de un órgano colegiado por Ley debe ir acompañada de una mínima regulación, en cuanto a su naturaleza, estructura, composición, en este caso determinación de la representación que pueda tener la sociedad civil en el mismo y sin duda su dotación presupuestaria ya que es difícil asumir por este CES la existencia de cualquier Órgano sin que lleve aparejada una previsión presupuestaria para su funcionamiento.

#### **Disposición adicional primera**

Señalar una cuestión menor en relación a esta disposición adicional y es que la misma debería identificarse como Disposición adicional única y teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

- En primer lugar, reiterar la necesidad de que nuestra Comunidad Autónoma cuente con una norma sobre Servicios Sociales acorde a la nueva realidad y a la nuevas necesidades de esta Región.

- Valoración Positiva en cuanto a la intención del legislador en cuanto a la adopción de medidas específicas para determinados sectores de población y en determinadas zonas geográficas de la Región con el fin de evitar la exclusión social. Entendemos que estamos ante una norma en la que propugna valores y principios pero con escaso contenido programático.
- Desde el Consejo nos cuestionamos la necesidad de la norma en cuanto en el II Plan de la Junta de Extremadura 2008 2011 se establece un programa específico para zonas especialmente vulnerables, esto nos hace plantearnos si no se están duplicando recursos sobre todo a la vista de la medidas que acompañan a este Plan de Barrios que se denomina Medidas Área Zonas de Especial Vulnerabilidad y que desarrolla ocho medidas concretas que podrían superponerse a las actuaciones prevista en este Anteproyecto que dictaminamos.
- Reiteramos lo dicho a lo largo del Dictamen respecto a la dotación presupuestaria para unas actuaciones que abarcan áreas tan básicas y amplias como la salud, educación , vivienda, empleo, formación...

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su **sesión plenaria celebrada el día 24 de junio de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Actuación Integral en zonas de Atención Especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.**

Vº Bº

El Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura