

**DICTAMEN 13/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA
INCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA
EL DÍA 12 DE NOVIEMBRE DE 2003**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 21 de octubre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la Inclusión Social en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

II. CONTENIDO

Este Anteproyecto de Ley, viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma, siendo su principal finalidad el culminar la construcción y mantenimiento de los instrumentos contra la exclusión social, dando respuesta al Parlamento de Andalucía en su pronunciamiento sobre la necesidad de crear instrumentos legales en la lucha contra la desigualdad, dentro del marco de las políticas de la Unión Europea en materia de asuntos sociales.

La norma consta de un total de cincuenta y dos artículos, los cuales vienen estructurados de la siguiente manera:

Título I: Disposiciones Generales.(art. 1 a 4)

Regula el objeto, el ámbito de aplicación de la ley, definiciones y principios generales que regirán las actuaciones de la aplicación de la norma.

Título II: De la Libertad y la Seguridad.(art. 5 a 9)

Regula el pluralismo, la asignación equitativa de recursos, la seguridad, medidas contra la explotación sexual, y medidas alternativas a la privación de libertad.

Título III: De la Educación.(art. 10 a 15)

Viene referido al absentismo escolar, el apoyo escolar, recursos de los Centros docentes, la formación lingüística y cultural de la población extranjera, el acceso a la sociedad de la información, los cursos de capacitación laboral.

Título IV: De la Atención Sociosanitaria.(art. 16 a 19)

Desarrolla esta atención en cuanto a las enfermedades crónicas, mental, de drogodependencias y adicciones y enfermedades asociadas a prácticas de prostitución.

Título V: Del Empleo.(art. 20 a 24)

En este título se contempla la información pública, los incentivos para el fomento del empleo, el aprendizaje y prácticas laborales, la contratación laboral y condiciones laborales.

Título VI: De la Vivienda.(art. 25 a 30)

Regula el acceso a la vivienda, las viviendas laborales, la rehabilitación y adaptación de las mismas, la infravivienda, los transeúntes.

Título VII: De la Protección de la Familia.(art. 31 a 40)

- **Capítulo I: De la Protección Jurídica.**

Dedicado a la asistencia, convenios de inclusión, a las familias monoparentales y numerosas, la mediación familiar, la violencia familiar y jóvenes extutelados.

- **Capítulo II: de la Protección Económica.**

Este capítulo se dedica a la renta de inclusión, beneficiarios, subvenciones y la inembargabilidad.

Título VIII: Relaciones Interadministrativas.(art. 41 a 46)

- **Capítulo I: Competencias.**

Regula las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en este ámbito, la competencia de la aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social, las funciones de las Corporaciones Locales y las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios.

- **Capítulo II: Órganos de Cooperación.**

Dedicado a la Comisión General para la Inclusión Social y Comisiones Provinciales para la Inclusión Social.

Título IX: De la Participación Social.(art. 47 a 49)

Regula el asociacionismo, las iniciativas empresariales, y el voluntariado.

Título X: De la Financiación. (art.50 a 52)

Está regulando los créditos presupuestarios, las sanciones económicas, la Financiación de Corporaciones Locales.

Disposición adicional primera. Constitución de la Comisión General para la Inclusión.

Disposición adicional segunda. Aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora la encomiable intención que existe en la elaboración del presente Anteproyecto de Ley, al pretender con él la creación de una serie de instrumentos que propicien la desaparición de la exclusión social, de una manera compatible con el desarrollo económico y que, a su vez, potencie el carácter integrador de la sociedad andaluza.

Dicho lo anterior, hay que hacer notar la dificultad que para el Consejo Económico y Social de Andalucía supone emitir un informe sobre el anteproyecto de Ley que se somete a su informe ya que éste no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, que promueve, anima, sugiere, fomenta y promociona todo un catálogo de loables propuestas; pero que carece de valor jurídico en muchos de sus artículos, no precisa algunos de los conceptos que recoge, ni concreta mínimamente aspectos básicos para su aplicación. Encontramos que el Anteproyecto necesita en gran medida de un amplio desarrollo posterior, no ya para su aplicación, sino para su total comprensión, ya que existen conceptos sin definir, programas por determinar, y faltan referencias a los incentivos que pretende fomentar y promocionar. De igual manera, el Anteproyecto deja sin determinar, ni cuantitativa ni cualitativamente, el tipo de ayudas a familias y personas con riesgos de exclusión social y tampoco los tratos especiales que recogen algunos de sus artículos.

Desde el CES-A se considera necesario, y en consecuencia se propone, la reelaboración de la norma, ateniéndose, esta vez, a los principios básicos de la ciencia jurídica. No obstante se incluyen, a continuación, algunas observaciones al articulado, a título de sugerencia, o ejemplo, sin que éstas tengan carácter exclusivo.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 4

Resulta necesario que sea precisado el término “Integralidad” o, en su caso, que sea sustituido por un término equivalente; pero más preciso.

En su apartado f) Participación social, se considera más conveniente la siguiente redacción: “... *se fomentará la colaboración de la sociedad civil organizada*”.

Artículo 5

En su apartado 2, se propone añadir al final del párrafo : “... *y en razón de sexo o edad.*”

Artículo 6

En su punto 3, se propone la siguiente redacción: “... *una especial problemática social se establecerán incentivos económicos y fiscales...*”, si bien se hace notar que el establecimiento de incentivos fiscales, en la mayoría de los impuestos, no es competencia de la Administración de la Junta de Andalucía.

Artículo 10

Consideramos que resulta necesaria una mayor concreción, por cuanto deben precisarse de forma más determinada las actuaciones que se plantean en el presente artículo.

A este respecto, y como anteriormente quedó expresado, entendemos que la declaración de intenciones propuesta por la norma debe concretarse en medidas precisas, para lo que sería necesario que se señalaran las medidas con que se va a garantizar el derecho de los menores a acudir a los centros educativos.

Para paliar la indeterminación que alegamos, podría ser suficiente la relación de las medidas que se plantean en artículos posteriores del proyecto, pues, de este modo, se especificarían las medidas, concretando

las herramientas que dispone la norma para evitar el absentismo escolar. De esta manera, se evitaría la posible invocación de la norma como subsidiaria de los instrumentos establecidos en artículos posteriores.

Artículo 11

Se propone la supresión del apartado 1, no parece oportuno que se establezca en un precepto legal, la obligación de cumplir otro precepto legal, en este caso el que obliga a los profesores, cualquiera que sea su ubicación, a impartir sus clases con el grado de exigencia legalmente establecido.

Se propone añadir un párrafo 5, con este literal: *“Se promoverá y facilitará la participación de las Asociaciones de Padres y Madres de alumnos, con los demás órganos de gobierno del centro, para abordar conjuntamente los conflictos que se puedan plantear y las actuaciones de mejora.”*

Artículo 13

En el apartado 1 se propone sustituir “... tendrán la posibilidad de recibir...” por “... **recibirán**...”

En cuanto a los programas de educación multicultural para menores en centros con alumnos procedentes de países distintos de España, previstos en el Apartado 2, cabe plantearse qué entidad asumiría los gastos de la contratación del personal destinado a impartir dichos programas docentes. A este respecto, parecería lógico que la contratación dependiera de las Administraciones Públicas tutelantes, con lo que habría de hacerse constar así en el texto legislativo.

Artículo 15

En su apartado 1, se solicita que se perfilen los tipos de candidatos que podrán acogerse a los programas de formación, por cuanto lo expresado por el texto normativo es insuficiente para detallar las características de las personas beneficiarias de los cursos de capacitación laboral.

La generalidad que conlleva los términos “jóvenes, mujeres o adultos” implica que la finalidad de la norma quede difuminada, por lo que es necesaria la inclusión de datos que determinen a los alumnos, como la edad, formación o perfil del beneficiario.

Por otra parte, resultaría asimismo conveniente señalar en el texto legal la entidad competente encargada de definir qué tipo de formación requiere el mercado laboral.

En su apartado 2º, se propone la inclusión de la frase “... *con el objetivo de evitar la segregación ocupacional de las mismas.*”

En el Apartado 3, sorprende que se establezca que la población reclusa pueda realizar los cursos que se programen para ellos.

Artículo 17

Todo el texto de este artículo resulta impreciso tanto en los conceptos que pretende definir, como en las medidas propuestas.

Artículo 18.4

Se propone la siguiente redacción alternativa: “... *por incumplimientos contractuales por causa directa de drogodependencias u otras adicciones, pueda ser sustituido por la Incapacidad Temporal o por la suspensión del contrato durante el tiempo que dure la el tratamiento y/o la rehabilitación, con garantía de reincorporación...*”

Artículo 22

Se propone añadir: “*Estos convenios incluirán expresamente la imposibilidad de que quienes realicen estas prácticas puedan ocupar puestos de estructura.*”

Artículo 23

Consideramos que, para el mejor desarrollo del proyecto normativo, debe precisarse en este artículo en qué proporción se acometerá la contratación laboral por las Administraciones Públicas de personas

inmersas en sectores socialmente desfavorecidos, para de esta manera conocer en qué medida afecta esta disposición a otros colectivos con acceso restringido al mercado de trabajo.

Artículo 24

Debemos considerar que el control que exige el Ordenamiento Jurídico a los órganos competentes resulta suficiente. En todo caso, la eficacia del proyecto normativo se vería potenciada si se plantearan en el mismo medidas de garantía de no discriminación de grupos de trabajadores por razón de su procedencia.

Artículo 25.3

Se solicita que se perfilen los tipos de ayudas que se plantean para el acceso a las viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, ya que lo expresado por el texto normativo es insuficiente para detallar las características de las ayudas mencionadas por la norma. Por tanto, es necesario definir y cuantificar, en su caso, el tipo de las ayudas que se pretende facilitar a estas familias con menores recursos para el acceso a la vivienda.

Artículo 27.1

Resulta conveniente que se recojan explícitamente en el texto del proyecto normativo las medidas de fomento a la rehabilitación de viviendas habitadas por personas económicamente desfavorecidas.

Asimismo se deberían establecer los criterios de coordinación entre las medidas establecidas por esta norma y las que devienen de los programas municipales de rehabilitación.

Las medidas de fomento deben aparecer siquiera esbozadas en la norma para, de este modo, ser susceptibles de un desarrollo posterior, que no provoque posibles interpretaciones de invasión de lo reglamentario en las competencias legislativas.

La implantación de medidas de coordinación entre ayudas con el mismo objeto favorecería la transparencia en la percepción de las ayudas y posibilitaría la correcta aplicación de la norma.

En lo que se refiere al apartado 2, resulta poco usual que se establezca un precepto por el que se inste a las autoridades municipales a cumplir su normativa urbanística.

Artículo 33

Consideramos necesario que se especifique en qué consiste “el trato especial en la concesión de ayudas” al que se hace referencia en el proyecto normativo.

El CES-A entiende que la utilización de términos jurídicamente indeterminados propicia la conculcación del principio de seguridad jurídica. Tratándose, además, de situaciones que pretenden favorecer de manera privilegiada a determinados tipos de personas, entendemos que dichas situaciones deben ser mencionadas expresamente. Por tanto, resulta conveniente se describan el tipos de ayudas especiales para las familias monoparentales y numerosas, así como los criterios para obtenerlas.

Artículo 34.2 y 4

Consideramos que el apartado segundo de este artículo no procede, ya que se privilegia de manera singular la actuación en el caso de maternidad de las mujeres solas sobre otras circunstancias que comporten igualmente el rechazo y/o la expulsión del grupo familiar. A nuestro entender, todas estas circunstancias deben ser merecedoras de la misma atención. Asimismo, consideramos que el supuesto que plantea este apartado puede perfectamente ser encajado en la mención general de resolución de conflictos familiares que recoge el apartado 1.

Por otra parte, en el apartado 4 debiera insertarse una mención que reflejara la necesaria discreción y confidencialidad en la gestión de los conflictos familiares sometidos a mediación así como sus causas o dimensiones.

Artículo 35

Deberían articularse medidas coordinadas con las distintas Administraciones implicadas.

Artículo 37

Se propone una enmienda de adición al artículo, con el siguiente texto: **“La renta de inclusión consistirá en el derecho a una prestación económica de carácter periódico, reconocido a una familia, entendida esta en los términos que se reconoce en el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, en función del número de sus integrantes, de sus necesidades y recursos, que garantizará a la misma los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social de sus miembros. Se aplicarán asimismo ayudas para afrontar situaciones de emergencia social y para complementar las acciones de los procesos de inserción social.”**

Artículos 45 y 46

Desde el CES-A consideramos conveniente que en el presente Anteproyecto quede plasmada la relación de las entidades que compondrán la Comisión General de Bienestar Social y las Comisiones Provinciales de Bienestar Social. De lo contrario, si se remite todo para un posterior desarrollo reglamentario, se contribuiría a prolongar una situación de vacío que, según se ha indicado, es fácilmente solucionable.

A este respecto, sería conveniente que, tanto en la Comisión General de Bienestar Social, como en las Comisiones Provinciales de Bienestar Social, se tenga en cuenta en el presente Anteproyecto la participación de pleno derecho de los representantes de los agentes económicos y sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que aportarían, además de otros criterios, conocimientos técnicos de las necesidades del mercado laboral.

Artículo 48

Se solicita que se especifique el modo en que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará iniciativas empresariales que favorezcan a las personas inmersas en programas para la inclusión social.

Para la mejor aplicación de la norma y, asimismo, potenciar su eficacia, resulta conveniente que se mencionen en la norma los mecanismos que se utilizarán para impulsar las iniciativas empresariales que favorezcan a las personas beneficiarias de programas de inclusión social.

Artículo 51

Habla de la condonación de sanciones en el caso de que las personas, físicas o jurídicas, afectadas asuman la financiación de programas para la inclusión social. Independientemente de la indefinición de qué tipos de sanciones, hasta que cuantía y como se establece el compromiso para financiar los programas, no nos parece adecuado establecer la condonación de sanciones, sería más lógico determinar qué tipo de sanciones tendrían el carácter finalista para financiar programas de actuación en materia de integración social dirigidas a personas socialmente excluidas del mercado laboral.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley para la Inclusión Social en Andalucía.

Sevilla, a 12 de noviembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix