

#### Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad

Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud

#### Memoria justificativa del proyecto de Orden por la que se regulan las ayudas económicas familiares.

A los efectos previstos en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite la presente memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la elaboración del proyecto de Orden por la que se regulan las ayudas económicas familiares.

## 1. Sobre la necesidad y oportunidad del proyecto.

Con carácter previo a la fundamentación de la necesidad y oportunidad de este proyecto normativo, procede exponer el marco jurídico en la materia.

El artículo 39.1 de la Constitución establece que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia y, específicamente, en su apartado 4, se expresa que los niños y niñas gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En el ámbito autonómico, el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza igualmente la protección social, jurídica y económica de la familia. Así mismo, en su artículo 18.1 se dispone el derecho de las personas menores de edad a recibir de los poderes públicos de Andalucía 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.

El artículo 41 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, configura al Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales como el instrumento que determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y define, entre otras, las características de calidad, la necesidad a la que da respuesta, los criterios de financiación, la naturaleza jurídica de cada prestación y las prestaciones ofertadas desde los servicios sociales comunitarios y especializados.

El Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, define en su artículo 7.4 las ayudas económicas familiares como "aquellas prestaciones temporales de carácter preventivo que se conceden a familias para la atención de las necesidades básicas de menores a su cargo cuando carecen de los recursos económicos suficientes para ello, con el fin de evitar la institucionalización del menor y posibilitar su integración en el entorno familiar y social. Estas ayudas implicarán una intervención social complementaria."

En este sentido, de acuerdo con el Decreto 203/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, los créditos presupuestarios destinados a la financiación de los citados servicios sociales serán transferidos por la Consejería competente en la materia y distribuidos entre las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios de Andalucía con población superior a veinte mil habitantes.

La regulación vigente en materia de ayudas económicas familiares está constituida por la Orden de 10 de octubre de 2013, por la que se regulan las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales.





Entrando en las razones de interés general que motivan y justifican la elaboración de la norma, la experiencia en la gestión de las ayudas económicas familiares conforme a la Orden de 10 de octubre de 2013, tanto por parte de la Consejería competente en materia de infancia y adolescencia como por las entidades locales, constata que el programa está consolidado como una prestación complementaria de los servicios sociales comunitarios de las entidades locales de Andalucía. De acuerdo con la evaluación realizada y los datos disponibles de los últimos años, según los cuales se conceden ayudas a más de 16.000 familias y 30.000 menores con carácter anual, se corrobora su eficacia y su carácter preventivo ante situaciones de vulnerabilidad.

El tiempo transcurrido desde la aprobación de la Orden de 10 de octubre de 2013, las últimas reformas legislativas operadas, especialmente la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, y la evaluación del programa, aconsejan la aprobación de una nueva norma reguladora de las ayudas económicas familiares, que simplifique, agilice y flexibilice el procedimiento de concesión de las mismas.

Asimismo, se dicta esta orden en el nuevo marco jurídico que regula el procedimiento administrativo común y el régimen de las Administraciones Públicas, estableciendo un sistema de reparto de los fondos mediante transferencias a realizar a las entidades locales y los plazos de ejecución y justificación de las mismas, y eliminando la necesidad de firmar anualmente convenios interadministrativos o prórrogas a los mismos para mantener la continuidad del programa.

Como novedad, se introduce en el articulado una mención expresa a la naturaleza jurídica de las ayudas económicas familiares, aunque ya en el preámbulo de la Orden de 10 de octubre de 2013, se indicaba expresamente que "estas Ayudas Económicas Familiares (...) deben en la actualidad enmarcarse en un contexto normativo diferente, integrándose en el sistema de financiación de los Servicios Sociales Comunitarios de las Entidades Locales y no encontrándose sometidas a las disposiciones aplicables a las subvenciones públicas, al hallarse expresamente excluidas de su ámbito de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 2.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que la desarrolla, y 1.4 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía".

Por otra parte, se incorporan y modifican determinados aspectos relacionados con los criterios económicos para la concesión y asignación de las ayudas. En este sentido, se resalta que, aunque el cómputo de ingresos pudiera superar los umbrales establecidos en una unidad familiar, primará el criterio técnico sobre el económico, si de acuerdo con la valoración técnica realizada y la disponibilidad presupuestaria, se considera necesario conceder este tipo de ayudas económicas, siempre debidamente motivado en el Informe de los servicios sociales de la entidad local que se emita en el procedimiento para su concesión.

Para determinar la carencia de recursos económicos de la unidad familiar de convivencia se tendrán en cuenta los ingresos netos percibidos por todos sus miembros en el momento de tramitarse la prestación.

Asimismo, la orden contempla las distintas fuentes de financiación de las ayudas, que de acuerdo con el artículo 115 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, serán las que establezcan los Presupuestos de la



Comunidad Autónoma de Andalucía, los Presupuestos de las entidades locales de Andalucía y las aportaciones finalistas de los Presupuestos Generales del Estado. Los importes a satisfacer a cada entidad local serán abonados en uno o más pagos, en función de la fuente de financiación y las disponibilidades presupuestarias, y se suprime la referencia que se realiza en la Orden de 10 de octubre de 2013 al calendario de pagos.

Por otro lado, hasta ahora la estabilidad del programa requería de la firma anual de prórrogas a los convenios suscritos al amparo de la normativa reguladora en la materia, lo que suponía un pronunciamiento expreso de la voluntad de continuidad por parte de las Administraciones Públicas implicadas, que alcanza a la totalidad de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que generaba una importante carga burocrática, incrementada con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que afecta a la normativa referida al establecer, en su artículo 49, un plazo general de duración determinada para los convenios entre Administraciones Públicas que no podrá ser superior a cuatro años, lo que conlleva la necesidad de firmar nuevos convenios a la finalización de los plazos indicados. Con base a esto, y en respeto también a los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos, racionalización y agilidad procedimental, suficiencia y adecuación de los medios a los fines institucionales, resulta pertinente suprimir la necesidad de firmar convenios o prórrogas anuales a los mismos para el sostenimiento de un programa tan consolidado como el de ayudas económicas familiares, que seguirá, en cualquier caso, sustentado en esta normativa reguladora.

Por su parte, el artículo 144.1.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que se podrá dar cumplimiento al principio de cooperación entre Administraciones Públicas, de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como puede ser la prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.

Con la adaptación a la normativa citada y la supresión de la firma de los convenios, resulta necesario incluir dentro de la orden las obligaciones que venían asumidas por las respectivas Administraciones Públicas. Con todo ello, se mantiene el compromiso de permanencia del programa con la publicación de esta nueva orden. Así, la totalidad de las entidades locales afectadas por su ámbito de aplicación tendrán derecho al apoyo financiero establecido para la concesión de ayudas económicas a las familias en su ámbito competencial, sin necesidad de realizar una manifestación expresa de la representación de la entidad local para solicitar su adscripción al programa.

Asimismo esta regulación resulta oportuna para la mejora del funcionamiento de la Administración, cuya actuación ha de estar basada, entre otros, en los principios de eficiencia en su actuación y control de los resultados, buena administración y calidad de los servicios.

En la elaboración de la orden se ha tenido en cuenta la perspectiva de la igualdad de género, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. Asimismo, se ha tenido presente en la redacción la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que en su artículo 11.2 establece como principio rector de la acción administrativo la supremacía del interés superior del menor y la Ley 4/2021, de 27 de julio.



La Orden contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, en concreto al número 1 "Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo" que establece en su meta 1.2 "Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales".

La Orden se estructura en cinco capítulos, dieciséis artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I regula las disposiciones generales, definiéndose el objeto y el ámbito de aplicación de la Orden.

En el capítulo II, dedicado a las ayudas económicas familiares, se especifican, entre otras cuestiones, la naturaleza de las ayudas, los requisitos de acceso a las mismas, los criterios económicos para su concesión y asignación de las ayudas, la temporalización y cobertura de éstas, y el procedimiento de concesión.

El capítulo III recoge las obligaciones de la Consejería competente en materia de infancia y adolescencia y de las entidades locales,

En el capítulo IV, se contempla la evaluación y el seguimiento de las ayudas, regulándose las normas de organización y funciones de la Comisión técnica de seguimiento.

El capítulo V regula el régimen de las transferencias para la financiación del programa.

Por último, en la disposición adicional se delega en la persona titular del órgano directivo competente en materia de infancia y adolescencia el inicio y resolución de los procedimientos de reintegro, en la disposición transitoria se regula el régimen transitorio de los procedimientos que a la entrada en vigor de la orden se encuentren iniciados de acuerdo con la Orden de 10 de octubre de 2013, en la disposición derogatoria se contienen las cláusulas de derogación del derecho vigente, y en las disposiciones finales se habilita a la persona titular del órgano directivo competente en materia de infancia y adolescencia para realizar cuantas actuaciones sean necesarias en desarrollo de la Orden, incluida la ampliación de los plazos de ejecución y justificación, con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los fines para los que se conceden las ayudas, y se regula la entrada en vigor de la norma.

# 2. Antecedentes normativos, competencia y rango.

Tal como se ha expuesto en el apartado 1, la regulación vigente en materia de ayudas económicas familiares está constituida por la Orden de 10 de octubre de 2013, por la que se regulan las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales.

En cuanto al marco competencial, el artículo 61.1.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales que, en todo caso, incluye la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección

FRANCISCO JOSE MORA COBO			09/06/2023	PÁGINA 4/9	
VERIFICACIÓN				rificarFirma/	



pública. El apartado 4 del citado artículo establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución.

En cuanto al rango de la norma, el Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, atribuye al Director General de Infancia, Adolescencia y Juventud en su artículo 13.e) y g) las funciones de planificación, financiación, evaluación y control de los recursos destinados a la infancia y adolescencia en el ámbito de sus competencias, y el diseño, realización y evaluación de los programas específicos en materia de infancia, adolescencia y juventud extutelada, en su ámbito de competencias.

Por su parte, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que "las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno".

De acuerdo con el artículo 46.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, las decisiones de las personas titulares de las Consejerías revestirán la forma de Órdenes.

El Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, define en su artículo 7.4 las ayudas económicas familiares como "aquellas prestaciones temporales de carácter preventivo que se conceden a familias para la atención de las necesidades básicas de menores a su cargo cuando carecen de los recursos económicos suficientes para ello, con el fin de evitar la institucionalización del menor y posibilitar su integración en el entorno familiar y social. Estas ayudas implicarán una intervención social complementaria", facultando en su disposición final a la Consejera competente en la materia para dictar las disposiciones necesarias de desarrollo y aplicación del Decreto.

#### 3. Sobre la tramitación del proyecto.

# - Actuaciones previas.

Con fecha 9 de enero de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, fue publicada la consulta pública previa relativa al proyecto de Orden reguladora del Programa de Ayudas Económicas familiares.

La citada consulta previa estuvo accesible en el enlace: <a href="https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/389857.html">https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/389857.html</a>

El plazo de participación se prolongó desde el día 10 hasta el 24 de enero de 2023, ambos inclusive.

En el referido período se recibieron aportaciones sobre el mencionado proyecto de Orden en la dirección de correo electrónico habilitada al efecto consultapublica.infancia.cisjufi@juntadeandalucia.es, realizadas por:



- > Ayuntamiento de Nerja.
- D. J.E.B.M, como Coordinador General de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Benalmádena.
- > Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre.
- > Delegación de Bienestar Social de la Diputación Provincial de Granada.
- Delegación de Área de Familia, Igualdad y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Almería.

Asimismo, se ha recibido en la dirección de correo electrónico del Servicio de Prevención de la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla pafsev.cisjufi@juntadeandalucia.es la siguiente aportación:

## > Diputación Provincial de Sevilla.

La valoración de las citadas aportaciones se recoge en el informe elaborado por la Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud, de 16 de febrero de 2023, y han sido objeto de consideración a la hora de redactar el proyecto de norma que se encuentra en elaboración.

## - Registro de Procedimientos y Servicios.

Las ayudas económicas familiares están incluidas en el Registro de Procedimientos y Servicios, figurando en el Catálogo de Procedimientos y Servicios con el título "Gestión interadministrativa de Ayudas Económicas Familiares mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales", con el código 6343.

Una vez que se aprueba esta Orden, se procederá a realizar las modificaciones oportunas en el Registro de Procedimientos y Servicios para adaptar su contenido a las prescripciones de ésta.

# - Principios de buena regulación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la elaboración del presente proyecto normativo se ha actuado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la memoria elaborada al efecto en documento aparte, se justifica la adecuación del proyecto de Orden a estos principios.

## - Trámite de audiencia.

Tal como se contempla en el documento de propuesta sobre el trámite de audiencia e información pública incorporado al expediente, dado el objeto del proyecto de Orden, que guarda una relación directa con los fines de las Administraciones Públicas, organizaciones, e instituciones que se relacionan, y sin perjuicio de los informes preceptivos o de aquellos otros que se considere oportuno recabar, desde este órgano directivo se propone dar trámite de audiencia a:

- Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.
- Consejería de Salud y Consumo.



- Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.
- Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía.
- Delegación del Gobierno en Andalucía.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Ocho Diputaciones Provinciales de Andalucía.
- Plataforma de Profesionales de Tratamiento Familiar de Andalucía.
- Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social.
- Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía.
- Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental.
- Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Oriental.
- Declaración de urgencia.

El artículo 45.1 bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece los supuestos en los que la persona titular de la Consejería a la que corresponda la iniciativa normativa podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos de reglamentos, y que son los siguientes:

- a) Cuando sea necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
- b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

Entrando en el análisis del proyecto de Orden de referencia, el supuesto que habilitaría la declaración de la tramitación de urgencia sería el contemplado en el párrafo b) del apartado 1 del artículo citado.

Entre los objetivos del proyecto de Orden de referencia caben destacar lo siguientes:

- Eliminar la necesidad de firmar convenios o prórrogas para el desarrollo del programa.
- Eliminar la necesidad de realizar un pronunciamiento expreso anual por parte de las entidades locales beneficiarias de las ayudas económicas familiares.
  - Agilizar los pagos correspondientes a las transferencias dirigidas a las Entidades Locales.
- Flexibilizar y actualizar los criterios económicos para la concesión y asignación de las ayudas, así como el procedimiento establecido.

En este sentido, el contenido del proyecto de Orden se fundamenta en motivos objetivos y de urgencia, que requieren su aprobación antes del próximo ejercicio 2024, para responder con la mayor rapidez posible a las exigencias que conlleva la tramitación de las ayudas económicas familiares por las entidades locales incluidas en su ámbito de aplicación, creando las condiciones oportunas para gestionar los mismos de una manera ágil, flexible, eficaz y eficiente, eliminando la necesidad de suscribir convenios o prórrogas a los mismos con las entidades locales con carácter previo a la distribución de las cuantías asignadas a cada una de ellas, y posibilitando la aplicación de los nuevos umbrales económicos, requisitos de acceso a las ayudas, y el procedimiento de concesión de las mismas.

Por todo lo expuesto, se propone la tramitación de urgencia de este proyecto normativo, teniendo en cuenta la configuración y finalidad de estas ayudas, y por tanto a fin de contribuir a agilizar los pagos



correspondientes a las transferencias dirigidas a las entidades locales, y que se flexibilicen y actualicen los criterios económicos para la concesión y asignación de las ayudas, así como el procedimiento administrativo.

#### - Valoración de las cargas administrativas.

Conforme a lo dispuesto en el art. 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativo al procedimiento de elaboración de los reglamentos, se establece que al proyecto de reglamento se acompañará, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

El proyecto de Orden tiene por objeto regular las ayudas económicas familiares que constituyen prestaciones complementarias de carácter temporal, dinerarias o en especie, que se conceden a las familias para la atención de necesidades básicas de las personas menores a su cargo, cuando carecen de recursos económicos suficientes para ello, y dirigidas a la prevención, reducción o supresión de factores de riesgo, con el fin de favorecer su permanencia e integración en el entorno familiar y social, desde un enfoque preventivo y capacitador.

Los créditos presupuestarios para la financiación de este programa serán transferidos por la Consejería competente en materia de infancia y adolescencia y distribuidos entre las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios de Andalucía con población superior a veinte mil habitantes.

De acuerdo con el procedimiento para la concesión de las ayudas económicas familiares, regulado en el artículo 9 del proyecto de Orden, el acceso a las ayudas económicas familiares se realizará a través de los servicios sociales de la entidad local, y se iniciará de oficio por el órgano competente de la entidad local, a instancia de los equipos técnicos de los servicios sociales comunitarios cuando concurran las circunstancias y requisitos establecidos en los artículos 4, 5 y 6.

En el apartado 9.1.b) del artículo referido, se detalla la documentación que deberá presentar la unidad familiar de convivencia para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la concesión de las ayudas, y que será la siguiente:

- Documentación acreditativa de la vecindad administrativa de la unidad familiar de convivencia o autorización para la consulta de la información por parte de la administración local.
  - Libro de familia.
- Documentación acreditativa de la necesidad específica de las personas menores que no se pueda atender, cuando sea preceptiva.
- Documentación acreditativa de los ingresos del conjunto de las personas que forman la unidad familiar de convivencia.
- Cualquier otra documentación que se considere necesaria para la acreditación de la situación socioeconómica y familiar de la unidad familiar de convivencia por parte de los y las profesionales.

Así mismo, se establece que en aplicación del artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las personas interesadas tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la administración local.



Por tanto, cabe concluir que la documentación exigida a la ciudadanía, en concreto a las unidades familiares de convivencia, será la imprescindible para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la concesión de las ayudas, no suponiendo ninguna carga adicional respecto a la regulación vigente, y teniendo en cuenta que de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la administración local.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica El Director General de Infancia, Adolescencia y Juventud Fdo.: Francisco José Mora Cobo