

2023.002

## INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LAS AYUDAS ECONÓMICAS FAMILIARES.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Orden, solicitado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

### I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 8.2º.l) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

El proyecto de Orden -que figura como 'Versión 2ª 02/06/2023'- está compuesto por dieciséis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La solicitud del informe indica el enlace desde el que acceder al texto del borrador de Orden y a la documentación que conforma el expediente de elaboración normativa. Entre los documentos a los que hemos accedido figuran -además del acuerdo de inicio adoptado el 22 de junio de 2023- los siguientes informes y memorias suscritos por el Director General de Infancia, Adolescencia y Juventud de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad: la memoria económica, y la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación (suscritas el 22 de mayo de 2023); la memoria justificativa, y el informe de valoración de las cargas administrativas (suscritas el 9 de junio de 2023).

La solicitud especifica que la tramitación del procedimiento de elaboración normativa ha sido declarada *urgente*.

Una vez analizado el texto del proyecto de Orden, y la documentación que se acompaña, cumple indicar lo siguiente:

### II. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL: CONTENIDO MÍNIMO DE LA 'MEMORIA DE CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN' EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO 622/2019, DE 27 DE DICIEMBRE.

El Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, exige que al solicitar el *informe en materia de organización y simplificación* respecto de un proyecto normativo, la Secretaría General Técnica de la Consejería impulsora del mismo, ha de remitir la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación regulada en su artículo 7.

El contenido 'mínimo' de la referida memoria incluye las exigencias establecidas por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; pero, además, en función del contenido del proyecto normativo en cuestión, han de consignarse en la memoria otro tipo de determinaciones.



FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por lo que respecta a un proyecto normativo como el ahora analizado, de entre los aspectos contenidos en el artículo 7.2º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre que afectarían a la memoria de este proyecto de Orden, hemos de referirnos especialmente a los dos siguientes:

1º. “Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo máximo de duración” (letra g) del artículo 7.2º).

En la regulación que el proyecto de Orden realiza del procedimiento de concesión de las ayudas económicas familiares (fundamentalmente, su artículo 9), no se establece ni el plazo máximo para adoptar y notificar la resolución de dicho procedimiento, ni el sentido o efectos del silencio administrativo.

La memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación de 22 de mayo de 2023 no contiene ninguna mención sobre estos dos extremos; tampoco los posibles motivos que pudieran justificar esta falta de regulación.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 21.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si la norma reguladora de un procedimiento administrativo no fija el plazo, éste será de *tres meses*. Y, en lo que se refiere al sentido del silencio administrativo en un procedimiento como el que es objeto del proyecto -que se inicia de oficio, según el artículo 9 del texto-, habría que aplicar lo establecido en el artículo 25.1º.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: “en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”.

En definitiva, debe procederse en consecuencia, e incluir las prescripciones que proceda en el texto articulado, así como actualizar la memoria justificativa de cumplimiento de los principios de buena regulación para que conste en ella el análisis y justificación procedentes.

2º. “Un estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias” (letra f) del artículo 7.2º).

El proyecto impone cargas administrativas a las personas y entidades destinatarias de la futura norma. A las personas físicas el artículo 9 le impone la obligación de presentar diferentes documentos, mientras que a las entidades locales es el artículo 15 el que les impone cargas administrativas.

Sin embargo, la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación no contiene una efectiva “valoración” de las cargas administrativas que se derivan del proyecto, ya que la única mención relativa a las cargas administrativas solo expresa que “*esta orden no establece ninguna carga administrativa añadida*, derivada de su aplicación, para la ciudadanía (...)”.

En definitiva, para cumplir con las exigencias del referido Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, debe obrar en el expediente de elaboración normativa una memoria en la que conste dicha valoración y justificación (modificando el proyecto de Orden en todo lo que pudiera proceder).

### III. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS.

#### ARTÍCULO 6. CRITERIOS ECONÓMICOS PARA LA CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE LAS AYUDAS.

De acuerdo con su apartado primero, para determinar la insuficiencia de recursos económicos de la unidad familiar de convivencia “*se tendrán en cuenta los ingresos netos de todos sus miembros*,

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 2/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



computándose las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que en cualquier concepto perciban (incluidos los subsidios de rentas mínimas) *en el momento de tramitarse la prestación*”.

Entendemos necesario modificar esta previsión para que la futura norma sea más concreta respecto del *momento* que servirá de análisis para determinar si en la persona o familia interesada concurre, o no, la referida insuficiencia de recursos económicos (ya sea el ejercicio fiscal inmediatamente anterior al de inicio del procedimiento de concesión, o cualquier otro que garantice la necesaria concreción y objetividad).

En efecto, la expresión “en el momento de tramitarse la prestación” no parece adecuada a estos efectos, ya que *la tramitación* de cualquier procedimiento administrativo no tiene lugar en un momento o día exacto y único, sino que el procedimiento está conformado por un conjunto de fases que discurren a lo largo de un periodo temporal.

### **ARTÍCULO 9. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS FAMILIARES.**

El apartado primero establece el procedimiento administrativo que han de seguir las entidades locales para conceder las ayudas económicas familiares.

Además de las consideraciones expresadas anteriormente sobre este precepto, a continuación emitimos las siguientes:

1ª. Después de que su letra a) determine que las entidades locales iniciarán de oficio estos procedimientos, la letra b) relaciona los documentos que han de presentar las personas interesadas para acreditar el cumplimiento de los requisitos.

Sin embargo, el precepto nada establece sobre que la entidad local deberá notificar a los interesados el acuerdo de inicio, ni sobre el plazo que les han de otorgar para que presenten los documentos y aleguen cuanto convenga a sus derechos e intereses.

2ª. El apartado b) determina la documentación que “deberá presentar la unidad familiar de convivencia” para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la concesión de las ayudas.

En dos ocasiones se alude a que en aplicación del artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados podrán “*autorizar*” a la entidad local para que recabe o consulte estos datos e información, evitando así a los interesados tener que presentar tales documentos.

Al respecto, hemos de advertir que lo establecido por el artículo 28.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es lo siguiente:

*“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección”.*

Es decir, la actual redacción del mencionado artículo 28.2º no prevé la ‘autorización’ del interesado en esta materia, de modo que la Ley prescribe que la Administración podrá consultar o recabar los documentos “salvo que el interesado se opusiera a ello”.

Por otra parte, el artículo 53.1º.d) del texto legal establece que los interesados tienen derecho a “no presentar datos y documentos (...) que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”, previsión que también ha de tenerse en cuenta en el procedimiento para la concesión de las ayudas económicas familiares.

3ª. Este precepto no contempla la *audiencia* del interesado (art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) durante la sustanciación del procedimiento de concesión de estas ayudas.

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 3/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## ARTÍCULO 12. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS AYUDAS.

El precepto determina que la evaluación y seguimiento del programa objeto de la Orden se llevará a cabo por “el *órgano directivo* de la Administración de la Junta de Andalucía con competencias en materia de infancia y adolescencia, que será el órgano responsable del diseño del marco técnico y normativo de referencia común en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Entendemos que pretende aludirse al órgano directivo “central” competente en materia de infancia y adolescencia. De ser así, habría que modificar su redacción, y revisar el texto articulado para que en cada caso se aluda a dicho órgano, o bien -según corresponda- a la correspondiente *Delegación Territorial* de la Consejería competente en esta materia (nos referimos, entre otros, a las letras g) y h) del artículo 11; a los apartados 1º y 3º del artículo 13; al artículo 15, y a la disposición adicional única).

## ARTÍCULO 13. COMISIÓN TÉCNICA DE SEGUIMIENTO.

1. Debe revisarse el contenido del precepto, ya que contiene diversas previsiones que entendemos necesitan ser modificadas para que la norma sea aprobada con la mayor concreción posible en lo que se refiere a las Comisiones Técnicas de Seguimiento. Entre otras, nos referimos a dos:

### 1.1ª. Composición (apartado 1º).

*“Para el seguimiento, control y evaluación general del programa de ayudas económicas familiares, y con objeto de optimizar y agilizar los mecanismos de coordinación intersectorial, por cada entidad local se creará una comisión técnica de seguimiento, que estará formada, al menos, por dos representantes de la entidad local que desarrolla el programa y dos representantes de la Delegación Territorial correspondiente, uno de los cuales será la persona titular del servicio con competencias en materia de prevención o persona en quien delegue. También podrán asistir a las reuniones de la Comisión Técnica de Seguimiento, si se considera necesario por cualquiera de las partes, una persona en representación del órgano directivo con competencias en materia de infancia y adolescencia y otra persona en representación de la Entidad Local.*

Son varias las observaciones a emitir al respecto:

a) Entre el contenido mínimo de las normas creadoras de órganos colegiados ha de figurar -según prescribe el artículo 92 la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía-, el *número de miembros*. Es decir, no puede quedar indefinido, como ocurriría si se mantuviera la expresión “...estará formada, *al menos*, por dos (...)”.

b) Tampoco establece la norma *los criterios* para designar a uno de los dos representantes de la Delegación Territorial de la Consejería en la Comisión. El citado texto legal prescribe que la norma creadora de los órganos colegiados ha de establecerlos (artículo 89.1º.b).

c) El artículo 13.1º del proyecto se refiere, a continuación, a que “también podrán asistir” a las reuniones de la Comisión una persona en representación del órgano directivo con competencias en materia de infancia y adolescencia y otra persona en representación de la Entidad Local (lo que tendrá lugar “si se considera necesario por cualquiera de las partes”).

Instamos a que se modifique la redacción de este inciso para que exprese en qué calidad asistirán estas dos personas a las reuniones de la Comisión; en el supuesto de que se trate -como entendemos- como personas invitadas (no como miembros de la Comisión) debería especificarse así, indicando que ostentarán voz pero no voto.

### 1.2ª. Régimen de organización y funcionamiento (apartado 5º).

*“El régimen de organización y funcionamiento de la Comisión Técnica de Seguimiento será el previsto para los órganos colegiados en la Sección Tercera del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”.*

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En primer lugar, hemos de subrayar que *no todos* los artículos que componen la sección Tercera (artículos 15-22) tienen el carácter de legislación básica. Solo lo ostentan los que integran la subsección 1ª (artículos 15-18); la subsección 2ª regula órganos colegiados “de la Administración General del Estado”.

En segundo lugar, llama la atención que cuando el proyecto de Orden se refiere a la normativa andaluza reguladora de los órganos colegiados, se refiera a ella como “así mismo, se tendrá en cuenta (...)”.

No desconocemos que el artículo 15.2º de la referida Ley 40/2015, de 1 de octubre, prescribe respecto de los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas que estén compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas que “podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”; pero nada de esto es lo previsto en el proyecto, ni existe previsión alguna en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación que, de algún modo, pudiera explicar que estas dos previsiones se encuentren en el texto del proyecto.

2. Entre las funciones que el apartado tercero le asigna a las Comisiones Técnicas de Seguimiento, su letra g) contempla la consistente en velar por el cumplimiento de lo establecido en “la resolución de transferencia”.

Es la única ocasión en que el texto articulado utiliza la expresión “resolución de transferencia”. Desconocemos si lo pretendido es aludir a la “Orden anual de transferencia”, o a la “resolución de concesión” de las ayudas económicas familiares.

#### **ARTÍCULO 15. ABONO DE LAS TRANSFERENCIAS.**

1. El apartado quinto determina que para proceder en cada ejercicio al abono de las transferencias correspondientes, las entidades locales deberán presentar a través de registro telemático (dirigido al órgano directivo con competencia en materia de infancia y adolescencia de la Administración de la Junta de Andalucía) los documentos que relaciona.

Entendemos que han de realizarse dos cambios. De una parte, para que se especifique a qué *órgano directivo* han de remitir las entidades locales estos documentos (si se trata del órgano directivo ‘central’ competente en esta materia, o de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería); de otra, para suprimir la expresa referencia a que las entidades locales han de presentar tales documentos “a través de registro telemático”, y ello porque se trata de una obligación que ya está impuesta por el artículo 14.2º.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando prescribe que en todo caso las personas jurídicas estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo.

2. El apartado sexto dispone que a petición razonada de la entidad local se podrá solicitar la ampliación de “los plazos establecidos en la orden anual” por la que se determinan las cuantías a transferir a las entidades locales que desarrollen el programa de ayudas económicas familiares, “cuya aprobación se realizará mediante resolución de la persona titular del órgano directivo competente en materia de infancia y adolescencia que, así mismo, establecerá el plazo para la presentación de la documentación justificativa contemplado en el apartado 5”.

Al respecto, emitimos dos observaciones:

2.1ª. Deberían explicitarse cuales son *los plazos* que tendrá que establecer la orden anual por la que se determinan las cuantías a transferir (por la redacción de este apartado sexto, entendemos que no se trata del plazo para presentar la documentación del apartado 5º).

2.2ª. El precepto no establece el *plazo máximo* en el que el órgano directivo ha de adoptar y notificar la resolución (que más que ‘aprobación’ debería emplearse otro término mas apropiado; quizá el de

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



‘autorización’), ni tampoco el *sentido del silencio administrativo* en el supuesto de que se incumpla dicho plazo.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández.

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	05/07/2023	PÁGINA 6/6
VERIFICACIÓN	Pk2jmKCJZA4JT3RP2G633YQMCFYTSJ	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	