

## INFORME SSCC 2022/8 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESPROTECCIÓN.

**Decreto. Programa de tratamiento a familias con menores. Distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales. Equipos de tratamiento familiar. Coordinación y seguimiento. Transferencias de financiación.**

Remitido por secretaria general técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación el proyecto de decreto referenciado para la emisión de informe, conforme al artículo 78.a) del reglamento de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del cuerpo de letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguiente:

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 16 de febrero del año en curso se solicita por la sra. secretaria general técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación preceptivo informe sobre un proyecto de decreto por el que se regula el programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección, acompañado de la documentación obrante en el expediente de tramitación y el índice de la misma.

**SEGUNDO.-** El proyecto de decreto a informar pretende sustituir -tras derogar- al vigente decreto 494/2015, de 1 de diciembre, por el que se regula y gestiona el programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección, decreto en cuyo expediente de aprobación consta el informe de este Gabinete Jurídico con el número SSP10070/15.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** El informe solicitado tiene carácter preceptivo impuesto por el art. 78.2.a) del reglamento de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y el cuerpo de letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por el decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Desde un punto de vista procedimental, la tramitación seguida incluye:

- Comunicación interior recibida el 6 de agosto de 2021 por la que se remite la documentación inicial para la tramitación del expediente.
- Documentación acreditativa de la sustanciación del trámite de consulta pública previa (diligencia e informe de valoración de las aportaciones recibidas).
- Propuesta de acuerdo de inicio, de fecha 8 de octubre de 2021.
- Memoria económica firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia, a la que se incorporan anexos I a IV, de 8 de octubre de 2021.
- Anexo I-Criterios para determinar la incidencia del proyecto en la competencia, firmado el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.



FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 1/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



- Informe de evaluación del impacto de género, firmado el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia, firmado el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Memoria sobre no restricción de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Propuesta sobre los trámites de audiencia e información pública firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Designación de la persona encargada de coordinar el expediente firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Declaración firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia de no afectar el proyecto, en razón de su materia, a la competencia de otra Consejería.
- Memoria sobre cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas firmada el 5 de agosto de 2021 por la directora general de infancia.
- Memoria justificativa firmada el 8 de octubre de 2021 por la directora general de infancia.
- Memoria sobre cumplimiento de los principios de buena regulación firmada el 8 de octubre de 2021 por la directora general de infancia.
- Informe preliminar de observaciones del Servicio de Legislación, de 13 de septiembre de 2021.
- Acuerdo de inicio de tramitación, de 15 de octubre de 2021.
- Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género, de 22 de octubre de 2021.
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 28 de octubre de 2021.
- Informe de la Secretaría General para la Administración Pública, de 28 de octubre de 2021.
- Observaciones del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía con registro de salida el 29 de octubre de 2021.
- Observaciones de la Diputación Provincial de Huelva, integradas en correo electrónico de 2 de noviembre de 2021.
- Observaciones del Equipo de Tratamiento Familiar de Andújar integradas en correo electrónico de 2 de noviembre de 2021.
- Observaciones de la Plataforma de Profesionales de Tratamiento Familiar de Andalucía, fechadas el 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones de la Diputación Provincial de Almería, integradas en correo electrónico de 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, de 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones del Ayuntamiento de Sevilla integradas en correo electrónico de 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones de Comisiones Obreras de Andalucía, de 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones del Grupo de Trabajo VALÓRAME integradas en correo electrónico de 4 de noviembre de 2021.
- Observaciones del Servicio de Protección de Menores de Almería integradas en correo electrónico de 5 de noviembre de 2021.

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 2/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



- Observaciones del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social, fechadas el 10 de noviembre de 2021.
- Observaciones de Comisiones Obreras de Andalucía en el trámite de audiencia, de 16 de noviembre de 2021.
- Observaciones de la Consejería de Salud y Familias, de 15 de noviembre de 2021.
- Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de 16 de noviembre de 2021.
- Informe de valoración de las observaciones realizadas en los trámites de informes preceptivos, audiencia e información pública, firmado por la directora general de infancia el 28 de enero de 2022.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, de 4 de febrero de 2022.
- Primera diligencia sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, firmado por la jefa de servicio de legislación el 8 de febrero de 2022.
- Valoración de las observaciones del Informe de legalidad firmado por la directora general de infancia el 10 de febrero de 2022.

Como observación de legalidad de carácter procedimental, advierto que en el expediente tramitado no consta el preceptivo (art. 3 del decreto 2/2018, de 9 de enero, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento) informe del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, por lo que debe advertirse que el presente informe jurídico no se pronuncia respecto de un expediente concluido, sino que atiende únicamente al análisis del momento procedimental actual y de la denominada versión 4 del texto de proyecto de decreto, de 9 de febrero de 2022.

Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”. Según dictamen 290/2008 del tal órgano, “este Consejo ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar reglas ad hoc para cada supuesto concreto, decidiendo caso por caso si el reglamento de que se trate está o no sometido a su preceptivo dictamen por tener o no la consideración de reglamento dictado en ejecución de la ley. Así, en el dictamen 41/1995 se afirmó: <<Resulta difícil precisar con carácter apriorístico cuándo un reglamento ha sido dictado en ejecución de una ley o un bloque de legalidad que le determinen previamente unas bases (no en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución), directrices u orientaciones a los cuales deba ajustarse aquél.

*Será, pues, el contenido de la norma reglamentaria de que se trate el que aclare esta cuestión, en función del mayor o menor engarce que guarde con la ley o el bloque que le sirvan de referencia. A este respecto debe recordarse que compete a este Consejo Consultivo velar por la observancia del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones y, entre ellas, por el respeto de la jerarquía normativa, lo que, en relación con la competencia que le atribuye el artículo 16.3 de su Ley de creación, se cristaliza, esencialmente, en el contraste entre los preceptos de la ley y de la norma reglamentaria que se encuentra subordinada a la misma. En definitiva, habrá que dilucidar en cada caso, en función del contenido de la norma de que se trate, si la misma responde o no a la labor de ejecución de una Ley que justifica la intervención de este Órgano”.*

El Dictamen del Consejo de Estado 41/2010, de 17 de febrero, añade lo siguiente: “El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» “aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 3/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley».*

Pues bien, el presente proyecto se dicta en ejecución de lo dispuesto en el art. 9.3 de la ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía (LIAA), según el cual *“las administraciones públicas de Andalucía integrarán en sus políticas, planes y acciones para la promoción, prevención y el apoyo a las familias y otorgarán la protección y atención necesarias para que estas puedan asumir plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de las niñas, niños y adolescentes”*. Pero también ha lugar a la cita del art. 67.2 de la misma ley al decir que *“las administraciones públicas de Andalucía, directamente o en colaboración con las entidades de iniciativa social, desarrollarán actuaciones de prevención y promoción de la infancia y adolescencia que estarán dirigidas a toda la sociedad en general y, de manera prioritaria, a las familias, a las niñas, niños y adolescentes, medios de comunicación de titularidad pública o privada y a las personas profesionales de los servicios públicos, especialmente de salud, educación y servicios sociales que intervengan con familias y menores, o en el diseño de políticas de infancia y adolescencia. Las administraciones públicas tendrán en cuenta tanto la diversidad cultural como los diferentes modelos de familia que existen en la realidad andaluza”* y del art. 69 en sus párrafos 2 al 4: *“Las administraciones públicas de Andalucía promoverán acciones para fomentar la parentalidad positiva dirigidas hacia la población en general, basada en las necesidades y derechos de la infancia y adolescencia, con un enfoque preventivo, positivo, equitativo, intersectorial y ecológico, atendiendo a la diversidad.*

*3. Se llevarán a cabo programas de formación dirigidos a toda la sociedad andaluza en general, y en especial atención para profesionales y familias, en educación parental, orientación, acompañamiento y apoyo a las familias en el desarrollo de sus responsabilidades, capacidades y habilidades, a fin de aumentar sus conocimientos sobre los contenidos relacionados con las niñas, niños y adolescentes, y a asumir adecuadamente sus responsabilidades parentales en los ámbitos educativo, sanitario, social y cultural, y se evaluarán sus resultados y el nivel de satisfacción de las personas que hayan realizado estos programas formativos.*

*4. En los casos de situaciones de riesgo y desamparo de menores, las administraciones públicas ofrecerán cursos de formación de parentalidad positiva, que deberán estar especialmente presentes en los proyectos de intervención familiar y planes de intervención de los servicios sociales”.*

Todo ello confluye en el mandato del art. 76.1 de la LIAA: *“El sistema público de servicios sociales de Andalucía implementará programas de orientación, intervención y tratamiento familiar, con el objetivo de apoyar a las familias, promover sus competencias parentales a favorecer su desarrollo personal y social, garantizando el bienestar de la infancia y adolescencia en sus distintos contextos de desarrollo, considerando los procesos migratorios en las estructuras familiares y la diversidad cultural, y con especial atención a las personas menores que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, y de conformidad con los principios de financiación dispuestos en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre”.*

El presente proyecto no se limita, pues, a regular un programa coyuntural que bajo el concepto de planificación, fije unas directrices a seguir durante un periodo de tiempo concreto atendiendo a las circunstancias concurrentes, sino que establece con carácter general un régimen jurídico que complementa la referida Ley, al adoptar una serie de medidas para garantizar la protección de los menores ante

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 4/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



situaciones de riesgo dentro del ámbito familiar, así como su reinserción, medidas que han de ser aplicadas en todo caso y materializadas por los equipos de tratamiento familiar.

Por tanto, debido a su naturaleza puramente normativa, no nos encontramos ante programas o planes *estricto sensu*, por lo que entendemos que existe un engarce normativo que implica el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

**SEGUNDA.-** Por lo que hace al marco legal en que el presente proyecto de decreto viene a insertarse, está constituido en primer lugar, por el artículo 39.1 de la Constitución Española, según el cual “*los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia (...) 2.- Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos*”.

Desde un punto de vista competencial, el art. 17.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) dispone que “*se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia*”, protección que desde la perspectiva de los y las personas menores se complementa por el art. 18.1 según el cual “*las personas menores de edad tienen derecho 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*”. Esta protección ha lugar sobre la competencia “*exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo, y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal*” (art. 61,3,a EAA).

En el plano de ley formal, el desarrollo estatutario sobre la materia se sustancia en el art. 22 LIAA, que -entre otras- reconoce como competencia de la Junta de Andalucía las funciones de:

- a) *Propuesta, desarrollo, coordinación y evaluación de iniciativas que garanticen el buen trato a la infancia y adolescencia.*
- b) *Diseño, fomento, coordinación y evaluación de las políticas preventivas para evitar la exclusión y la pobreza infantil, así como la identificación y aplicación de estrategias para su afrontamiento y reducción.*
- c) *Planificación, financiación, evaluación y control de los recursos destinados a la infancia y adolescencia.*
- d) *Elaboración de planes en los que se determinen las actuaciones de apoyo psicosocial, de ayudas económicas, inserción y acceso al empleo de la unidad familiar*
- e) *Desarrollo de estrategias y medidas para garantizar el derecho a la efectiva participación de la infancia y adolescencia.*
- f) *Protección de menores y desempeño de las actuaciones previstas en el título V, en materia de protección de la infancia y adolescencia (...)*”.

Finalmente, baste recordar la competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria que residencia en el Consejo de Gobierno el art. 44.1 de la ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual se incita por la competencia que para la proposición de iniciativas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de infancia reconoce a

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 5/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación el art. 1.d.2º del decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece su estructura orgánica.

A mayor abundamiento, nos remitimos al Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales ISPI00797/2014, de fecha 3 de febrero de 2015, instado por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, según el cual “*Señala el art. 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que “las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”.*”

**TERCERA.-** Entramos ya en el análisis del contenido del texto, que presenta la siguiente estructura:

- Capítulo I. Disposiciones Generales.
- Capítulo II. Programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección.
- Capítulo III. Obligaciones de las administraciones.
- Capítulo IV. Coordinación, evaluación y seguimiento del programa.
- Capítulo V. Transferencias para la financiación del programa.
- Disposiciones adicionales:
  - Primera: Garantía en la continuidad de la atención a las familias.
  - Segunda: Incremento en la composición del número y de los equipos.
  - Tercera: Menores migrantes.
- Disposición transitoria sobre la vigencia temporal de los convenios.
- Disposición derogatoria.
- Disposiciones finales:
  - Primera: Ejecución
  - Segunda: Entrada en vigor de la norma.

El proyecto de decreto tiene por objeto regular el programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección a partir de la que se denomina en su exposición de motivos como una experiencia exitosa en la colaboración interadministrativa en esta materia: “*Hasta ahora la continuidad del Programa requería de la firma anual de prórrogas a los Convenios suscritos al amparo de la normativa referenciada, lo que suponía un pronunciamiento expreso y reiterado por parte de las Administraciones implicadas. Estas prórrogas se han venido manteniendo sin límite temporal en su definición, y prueba de la respuesta del Programa es el dato objetivo de que la totalidad de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes en nuestra Comunidad Autónoma aplican el mismo desde su inicio. Esta consolidación, y el dato también objetivo del servicio prestado, con unas cifras anuales que rondan las seis mil familias y doce mil niños, niñas y adolescentes, atendidos, confirman la apuesta por las políticas preventivas a favor de los sectores más vulnerables, con el fin de evitar la adopción de una medida protectora que implique la separación familiar”.*”

Es por ello que se mantiene la columna vertebral de la institución ya conformada por el decreto 494/2015, de tal modo que las novedades principales se centran en la agilización económico-financiera

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 6/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



mediante la sustitución del sistema de transferencias a través de convenios interadministrativos de colaboración con prórrogas por el de transferencia directas de crédito finalista.

*Como indica el preámbulo, “Por otra parte la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ha venido a afectar indirectamente a la normativa referenciada, y así, según lo regulado en su artículo 49, se prescribe un plazo general de duración determinada para los Convenios entre Administraciones que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se previera un plazo superior. Ello genera la necesidad de activar nuevos Convenios a la finalización de los plazos indicados, con la consiguiente tensión de carga laboral en las Administraciones implicadas, innecesaria para un proyecto tan consolidado. En base a ello, y en respeto también a los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos, racionalización y agilidad procedimental, y 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 del Programa de Tratamiento a Familias con menores en situación de riesgo o desprotección.(...)”*

*Nuestra Administración Autonómica mantiene, con todo ello, el compromiso de permanencia del Programa con la publicación de este nuevo Decreto. Así, la totalidad de las Entidades Locales afectadas por el ámbito de aplicación de este Decreto tendrán derecho al apoyo financiero establecido para el sostenimiento de los gastos de los equipos constituidos en sus Administraciones, sin necesidad de realizar una manifestación expresa de la representación de la Entidad Local para solicitar su adscripción al Programa. Constituimos pues, con esta reforma normativa, una apuesta definitiva de las Administraciones de nuestra Comunidad por las políticas preventivas en materia de infancia, que quedan así incardinadas de forma permanente en el sistema de atención a la infancia.*

*Una última ventaja de la supresión de la necesidad de firmar los Convenios es que la cofinanciación de las Entidades Locales, caso de ser necesaria, quedará exclusivamente recogida en el certificado justificativo a emitir por la Intervención Local, por lo que se sustituyen previsiones presupuestarias, requeridas para la firma de los Convenios, por gastos efectivos, y se tiene con ello un mejor control del coste real del Programa”.*

La mejora en aspectos económico-financieros también alcanza la más depurada regulación del reintegro de créditos, fortaleciendo de este modo el principio de asignación finalista de los créditos a transferir: *“Otra novedad importante que introduce esta norma es la más adecuada regulación de los supuestos de reintegro. Así, aparte de los supuestos legales que se mantienen de la normativa anterior, se ha contemplado específicamente la necesidad de garantizar la continuidad del servicio a prestar por la totalidad de los y las profesionales, derivado del interés jurídico superior del menor y de acuerdo a lo dispuesto por 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; siendo por tanto un deber de la Entidad Local garantizar la efectiva prestación del servicio por la totalidad del equipo, obligación por lo demás que venía asumida explícitamente con la firma de las estipulaciones de los Convenios, y que devenía en la apertura de expedientes de reintegros parciales para los supuestos en que las bajas laborales no se cubren cumplidamente. Se propone ahora con la reforma normativa compartir los gastos generados por dichas bajas laborales, o los supuestos de vacantes, siempre que éstas no excedan de un plazo establecido, pues las mismas afectan objetivamente a la calidad del servicio prestado. Se ha considerado por ello estimar que excedido el plazo de un mes se generará la obligación de reintegrar la parte proporcional de la transferencia, contabilizando además el número de días para el cálculo del reintegro a partir del mes cumplido de la vacante o baja no cubierta, quedando con ello ese primer mes de margen a la Entidad Local para poder restituir la integridad del servicio a prestar”.*

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 7/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**CUARTA.-** Dado que este nuevo enfoque presupuestario es leiv motiv de la modificación reglamentaria en curso, es oportuno que invirtamos el orden de contenidos del decreto a analizar y comencemos por la glosa del capítulo V del decreto, arts. 15 a 17.

Que el desarrollo de los equipos de tratamiento familiar (ETF) sea una competencia local queda pacífico desde que el art. 23.2 de la LIAA dispone que *“las Entidades Locales son las competentes para la prevención, detección, valoración, intervención y finalmente para la formalización de la declaración de situación de riesgo de acuerdo con los artículos 87 a 91 de esta Ley”*; con el apoyo que el art. 87.2 ofrece al afirmar sin ambages que *“Las Entidades Locales de Andalucía son las administraciones públicas competentes para detectar, valorar, intervenir, declarar y llevar a cabo las actuaciones oportunas, en las situaciones de riesgo definidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. La valoración y la intervención se realizarán por los servicios sociales correspondientes de la Entidad Local competente por razón del territorio, y conllevará el diseño y el desarrollo de un proyecto de intervención familiar temporalizado en función de la edad y vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes”*.

Con ello, se advierte -como observación al art. 2.3 del decreto- que la referencia que se realiza a los arts.23 y 87.4 de la ley 4/2021 debe ser apoyada en el art. 42.2.m) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA), por cuanto es éste el que configura el estatus de derecho público subjetivo que exige la prestación garantizada del recurso, como estadío previo de los también garantizados servicios específicos para la protección de la infancia y adolescencia en situaciones de riesgo (art. 42.2.e LSSA).

Ahora bien, estas prestaciones se definen por el preámbulo del decreto como *“un nivel específico de intervención distinto al que se realiza desde el nivel primario de lo servicios sociales comunitarios”*, respondiendo a la competencia que al respecto reconoce el art. 51.1.c) LSSA como competencias específicas locales: *“Promover el establecimiento de centros y servicios que constituyen el equipamiento propio de los servicios sociales comunitarios y, en su caso, de los servicios sociales especializados”*.

Se trata, por ende, de una competencia local que encuentra en la Junta de Andalucía una fuente externa de financiación en los términos previstos con carácter general por el art. 24.2 de la ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía -LAULA- (*“adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas. La determinación de las entidades beneficiarias responderá a criterios objetivos y estará supeditada a su aceptación”*) y de manera particular por el art.120 LSSA:

*“1. La financiación de los servicios sociales especializados corresponderá a la Administración que, en cada caso, sea titular de los servicios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal o autonómica.*

*2. La Administración de la Junta de Andalucía podrá contribuir a la financiación de los servicios sociales especializados de titularidad local que se ajusten estrictamente a las previsiones de la planificación autonómica y del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, y una vez garantizados por la Entidad Local correspondiente los servicios sociales comunitarios de su responsabilidad, de conformidad con los artículos 51.5 y 51.8 de esta ley. La citada colaboración financiera se articulará por cualquiera de las fórmulas previstas legalmente”*.

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 8/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



La financiación autonómica tiene lugar a través de transferencias que se dirigen a las diputaciones provinciales y a los municipios de más de 20.000 habitantes. La asistencia por parte de las diputaciones provinciales a los municipios se recoge como principio general en la sección tercera del capítulo segundo del título primero de la LAULA sin que en la misma se establezca un concreto límite poblacional, tal y como también sucede con el art. 51.6 de la LSSA. Sin embargo, la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) sí refiere el límite de los 20.000 habitantes como crítico para fijar competencias de asistencia provincial en su art. 36 y en el art. 26.1.c) se reconoce como deber prestacional municipal para los municipios con población superior a 20.000 habitantes el de “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”, entre otros.

Luego, entiendo ajustada a derecho la referencia a las concretas administraciones locales a las que hayan de realizarse las transferencias por razón de la competencia ejercida.

El segundo aspecto que quiero resaltar se centra en la accesoriedad que tiene la financiación proveniente de la administración autonómica respecto del deber local de financiar los servicios y prestaciones de su competencia que se declaren como garantizados (art. 115.b, 116.2 y 120.1 LSSA) y que se refleja en los arts. 6.6, 15.2 y 16.2 del decreto.

Como aplicación práctica de este principio y al hilo de alegaciones realizadas sobre este particular (me refiero a las que se centran en el art. 15.2 del decreto) creo interesante reproducir el siguiente argumento desarrollado en el informe a las alegaciones que la Dirección General de Infancia firma el 28 de enero de 2022: “*Respecto a la posibilidad de que la Administración Autonómica financie el sobrecoste producido por las bajas laborales hay que destacar, en primer término, que ya en el preámbulo se indica que el programa se incardina dentro del ejercicio de unas competencias propias de la Administración Local (en virtud de lo establecido por el artículo 23.2 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía).*

*Igualmente el artículo 49. h) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, dentro del Capítulo VI dedicado a las competencias de las Administraciones Públicas, establece que corresponde al Consejo de Gobierno garantizar la suficiencia financiera y técnica de las prestaciones garantizadas, que sean objeto de su competencia, dentro del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; por lo que, en cualquier caso, la cooperación económica que sustenta este programa tendrá siempre la limitación cierta de que la cuantía de las transferencias hayan de sujetarse a las disponibilidades presupuestarias.*

*La citada Ley 9/2016, también explicita, en su artículo 50, que corresponde a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales la superior dirección y coordinación de todas las actuaciones, servicios, recursos y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; así como conceder y, en su caso, gestionar las prestaciones que se estimen necesarias, sin perjuicio de la colaboración de las entidades locales cuando así se establezca en su normativa específica. Finalmente en su artículo 51. h) se expresa que corresponde a las EELL aportar la participación financiera que les corresponda en el mantenimiento de los servicios sociales comunitarios.*

*El objeto de esta reforma normativa no alcanza a realizar cambios estructurales en la financiación de los Equipos de Tratamiento, con respecto a lo ya dispuesto en el Decreto 494/2015, de 1 de diciembre, si bien pretende garantizar la agilización de trámites.*

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 9/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*La propuesta del nuevo texto normativo sí supone, al menos, un cierto avance en la cooperación económica con la Administración Local, en el ejercicio de unas competencias que le son propias, y en el sentido de que en los casos de vacantes no cubiertas se otorga un periodo temporal en el que se puede imputar dichos costes a las transferencias realizadas; y ello, por supuesto, siempre con el reconocimiento del esfuerzo que realizan las Entidades Locales en el mantenimiento del programa”.*

**QUINTA.-** Continuando con el análisis de la vertiente financiera, la sustitución del instrumento del convenio por la transferencia finalista ha sido objeto de reproche en la audiencia otorgada al Ayuntamiento de Vélez-Málaga: *“Si bien se pretende eliminar la necesidad de firma de un convenio de cooperación entre las Administraciones implicadas (aludiendo a una mayor seguridad jurídica y predecibilidad del procedimiento) incorpora la no menos controvertida figura de la transferencia para el financiamiento de servicios públicos locales.*

*Se trata de un concepto que debe delimitarse de forma rigurosa, pues si bien al igual que en el caso de las subvenciones se produce un desplazamiento patrimonial en términos contables (suponen un aumento del patrimonio neto del beneficiario), las transferencias, en su denominación genérica como “transferencias globales de financiación”, suelen financiar operaciones o actividades no singularizadas y no requieren justificación. Son las subvenciones, como modalidad de transferencias, las que sí se encuentran afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico y por tanto, requieren de la justificación de los fondos recibidos.*

*En la extensa doctrina sobre la delimitación conceptual, destacan los Principios Contables Públicos de la Intervención General de la Administración del Estado<sup>3</sup>, que en su documento 4 relativo a las transferencias y subvenciones establece “el elemento diferenciador de transferencias y subvenciones es la finalidad para la que se conceden: las subvenciones están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, mientras que las transferencias financian operaciones o actividades no singularizadas”.*

*Para el caso que nos ocupa (el desarrollo de una actividad singularizada), es decir, el desarrollo de un propósito, actividad o proyecto específico que implica el cumplimiento de obligaciones y condiciones, quizás no sería la figura más adecuada. Una interpretación rigurosa del Decreto por parte de las Entidades Locales, dificultaría el cumplimiento de los objetivos propuestos, el seguimiento y evaluación de las obligaciones planteadas y podría poner en riesgo la especificidad del programa desde su creación. Se sugiere que se aclare y delimite este concepto, que jurídicamente puede plantear contradicciones, ya que una transferencia condicionada al cumplimiento de objetivos y obligaciones, es una subvención. Se sugiere, el planteamiento de un marco unificado de concertación para la prestación del programa, con convenios plurianuales que generen estabilidad financiera y reportan un escenario de mayor cooperación y atención a la diversidad territorial, social, política y económica de cada entidad local participante en el Programa”.*

Sin embargo, el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 16 de noviembre de 2021 no realiza observaciones al respecto, como tampoco el informe de la Dirección General de Presupuestos de 28 de octubre de 2021, para el cual *“Ante todo ello, esta Dirección General de Presupuestos informa que, analizado el contenido de la documentación que acompaña al expediente, el proyecto de Decreto por el que se regula el programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección, desde un punto de vista económico-presupuestario, no supondrá un gasto adicional ni requerirá recursos adicionales en el Presupuesto de las Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.*

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 10/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*No obstante, en cualquier caso, la financiación necesaria deberá ser contemplada dentro de los créditos consignados en los anteproyectos de presupuestos que se elaboren para ejercicios futuros, en el marco de la envolvente económica que le sea asignada a dicha sección y, en todo caso, dentro de los recursos presupuestarios que se aprueben en la correspondientes leyes anuales de presupuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía para dicha sección presupuestaria”.*

La Dirección General de Infancia, en el informe sobre las observaciones realizadas en el trámite de informe y de información pública emitido el 28 de enero de 2022, dice al respecto: *“En cuanto a la solicitud formulada desde el Ayuntamiento de Vélez-Málaga de la asunción de un marco unificado de concertación para la prestación del programa, con convenios plurianuales que generan estabilidad financiera y reportaran un escenario de mayor cooperación y atención a la diversidad territorial, social, política y económica de cada entidad local participante, procede indicar que la normativa actual fue fruto de las propuestas expresadas por parte de las propias Entidades Locales, que permitió transformar la naturaleza subvencionable de estas ayudas con el Decreto 494/2015, de 1 de diciembre, quedando vinculadas al cumplimiento de determinados objetivos y con el fin último de estabilizar la existencia de este Programa”.*

Ya en el informe que actúa como precedente (el SSPI0070/15) se decía que *“En este sentido, la regulación de un sistema de transferencias de financiación, como el que se regula en el capítulo III del borrador de Orden sometido a consulta, y en virtud del cual los créditos presupuestarios para la financiación del Programa de Tratamiento a Familias con Menores pasan a ser transferidos por esta Consejería a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos que allí se indican, excede sin duda de la potestad autoorganizadora de esta Consejería”.* “6.9.1.- Sin perjuicio de lo ya advertido en la consideración jurídica segunda, sobre la asunción de competencias en materia de servicios sociales por las Entidades Locales el 31 de diciembre de 2015, hemos de analizar la naturaleza jurídica de las transferencias de financiación para las Entidades Locales que suscriban convenio, y si estaríamos ante una subvención sujeta a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, u otro sistema distinto. Partimos de lo dispuesto en el artículo 2.3.a) del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, según el cual será aplicable la ley General de Subvenciones y dicho Reglamento a: *“Los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, en los que únicamente la Administración Pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración Pública concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración Pública destinataria de los fondos”.*

*La nula jurisprudencia y artículos doctrinales sobre este precepto, nos obliga a elaborar una interpretación sobre su contenido; de forma particular en lo relativo a qué ha de entenderse por “competencias propias de ejecución sobre la materia”, para delimitar la exclusión o no de la normativa de subvenciones al presente supuesto.*

*Pues bien, consideramos en primer lugar que en las “competencias propias de ejecución” cabe incluir aquellas que se ostentan no solo legalmente, sino además efectivamente, esto es, que se desarrollan en la práctica, pues si la Administración concedente financia tareas que no ejecuta para que las lleve a cabo la Administración beneficiaria, al no existir esa concurrencia en la ejecución, no se estaría ante una verdadera cooperación de una respecto de la otra, lo que constituye el espíritu del precepto.*

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 11/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*Carece de sentido, pues, el hecho de que baste para quedar al margen de la normativa subvencional, que la Administración concedente ostente la competencia ejecutiva aunque no se materialice, toda vez que entonces la Administración beneficiaria estaría sustituyendo a aquélla en el desarrollo de dicha competencia a través de una aportación económica, que es el sentido que pretende dar a su contenido el artículo 2.3.a) del Reglamento de la Ley de Subvenciones, para no excluir la aplicación de la normativa subvencional.*

*Respecto a la “materia” también apostamos por la rigurosidad, en cuanto a que por los mismos motivos antedichos, ha de tratarse de la submateria concreta sobre la que se ejercita la competencia. En este caso y más allá de la generalidad de la materia de “servicios sociales”, se correspondería con el ámbito en el que se desenvuelve la misma, que en este caso sería el propio “Programa de Tratamiento Familiar”.*

*En definitiva, para que las cantidades económicas fijadas mediante convenio a favor de otra Administración, queden al margen de la legislación de subvenciones, la competencia ejecutiva ha de estar llevándose a cabo por la Administración concedente, y recaer sobre actuación específica perteneciente a la materia en la que dicha actuación se integra. Con esta interpretación estricta del precepto en cuestión, se pretende evitar que una aportación dineraria que debiera quedar sometida a la normativa sobre subvenciones, quede al margen de ésta.*

*Trasladando todo lo anterior a las transferencias de financiación del proyecto de Decreto, razonamos que se cumplirían ambos requerimientos. En primer lugar porque además de las labores de evaluación y seguimiento del Programa de Tratamiento Familiar, según el artículo 3.4 solo se atenderán los casos derivados (además de por los Servicios Sociales Comunitarios) por los Servicios de Protección de Menores, lo que implica la ejecución de su propia competencia. Y en segundo término, porque la misma se efectúa en el seno de dicho Programa.*

*Consideramos que estamos ante programas de colaboración financiera específica, a los que se refiere el artículo 24.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, como un sistema potestativo y adicional de colaboración financiera específica para materias concretas. En estos mismos términos se pronuncia el art. 192.2 del Estatuto de Autonomía, el cual, después de señalar en su apartado 1 que “una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado”, señala que “adicionalmente, la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas”.*

*En consecuencia, las transferencias de financiación mediante convenio con las Entidades Locales, se encuadran en los programas de colaboración financiera, quedando excluidos de la Ley y el Reglamento de subvenciones, sin olvidar, reiteramos, lo ya señalado en la consideración jurídica segunda”*

A lo dicho, sumamos los siguientes razonamientos. Conocemos que el término “transferencia” abarca dos conceptos: el de subvención y el de transferencia en sentido estricto, radicando la diferencia entre ambas figuras en la finalidad a que se sujetan: si es concreta y específica, la figura se conceptúa como subvención y si es genérica se conceptúa como transferencia<sup>1</sup>. Ahora bien, lejos de ser una cuestión de tan fácil solución, debemos atender a los diferentes planos que se cruzan al hablar de estas figuras, principalmente el de las normas contables y el de las norma sustantiva reguladora de las subvenciones.

1.-<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/Documents/DOCUMENTO%204%20PC.pdf>

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 12/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Acudo a la mejor doctrina contable para resolver esta aparente contradicción. Como indica Javier de Diego Alonso<sup>2</sup> “El PGCP´10 establece las definiciones de subvención y transferencia en el apartado 1 de la norma de reconocimiento y valoración n.º 18 (NV 18). Así, de conformidad con esta norma: «A los únicos efectos de este Plan: Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones o actividades no singularizadas. Las subvenciones tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras Contabilización de transferencias y subvenciones en el Plan General... 147 entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.» Ambas definiciones, que reproducen en idénticos términos las contenidas en la regulación precedente, se encuentran delimitadas «a los únicos efectos del Plan», por lo que exclusivamente son de aplicación en el ámbito de la contabilidad pública. Por consiguiente, el concepto de subvención del PGCP´10 no puede identificarse con la definición que se hace del negocio jurídico subvencional en el artículo 2 de la Ley General de subvenciones (LGS) , y paralelamente, la definición de transferencia tampoco puede asemejarse con el concepto jurídico que se deduce de la delimitación del negocio subvencional en la Ley”.

Es por ello que, como reconoce el citado autor, “la LGS no establece una definición de transferencia pero ésta se puede deducir de la delimitación negativa del negocio jurídico subvencional que se efectúa en la LGS (art. 2.2) y en el RLGS (art 2.2). Esta delimitación es objeto de análisis en la consulta de la IGAE (Boletín informativo IGAE n.º 93, año 2007), relativa al alcance que debe darse al artículo 2.2 de la LGS en su redacción dada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007. De acuerdo con lo anterior se pueden considerar como transferencias:

- Las aportaciones dinerarias entre Administraciones territoriales, entre una Administración territorial y los organismos y entes integrados (agentes) en otra Administración territorial, así como entre agentes de distintas Administraciones territoriales, realizadas con el objeto de financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la Administración pública o de sus agentes.
- Las aportaciones dinerarias, no derivadas de una convocatoria pública realizadas entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenecen, realizadas con el objeto de financiar globalmente la actividad del destinatario de la misma o bien una actuación concreta”.

Por consiguiente, “si bien en el ámbito contable la diferencia fundamental entre subvenciones y transferencias radica en que cuando el objeto de la entrega es concreto y específico nos encontramos ante una

2.- “Contabilización de transferencias y subvenciones en el Plan General de Contabilidad Pública. Vertientes económico-financiera y presupuestaria”. *Revista española de control externo*, vol. 15, n.º 43, 2013, págs. 145-194. Disponible en <https://www.tcu.es/repositorio>

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 13/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*subvención, mientras que cuando es genérico se conceptúa como transferencia, en el ámbito jurídico, esta delimitación no es tan clara, ya que la LGS considera como transferencias, y no como subvenciones, las aportaciones dinerarias no derivadas de una convocatoria pública que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos Presupuestos se integran en los Presupuestos generales de la Administración a la que pertenezcan, y que estén destinadas a financiar actuaciones concretas”.*

Se deduce, pues, la existencia de conceptos intermedios entre las dos categorías generalistas, puesto que *“pueden existir transferencias concedidas para la realización de inversiones y gastos no singularizados en las que se exija al beneficiario el cumplimiento de ciertas condiciones o requisitos, y por otro, es posible que en algunas de esas transferencias, el concedente tenga derecho a reclamar al beneficiario la restitución de los fondos percibidos en el supuesto de incumplimiento de las condiciones requeridas. Pensemos, por ejemplo, en una transferencia concedida para la realización de inversiones y gastos no singularizados, en la que el acuerdo de concesión se exige la justificación de las inversiones o gastos realizados, y el derecho del concedente a exigir el reintegro en ausencia de justificación.*

*Al amparo de los planteamientos anteriores podríamos añadir a las subvenciones y transferencias (tal y como se definen en la NV18), otras dos categorías de transferencias que financian operaciones o actividades no singularizadas.*

*Por un lado, aquellas en las que se exige el cumplimiento de condiciones o requisitos por parte del beneficiario pero sin que el incumplimiento de éstas de lugar a la posible exigencia de reintegros, y por otro, aquellas en las que se exige el cumplimiento de condiciones o requisitos por parte del beneficiario y también su obligación de reintegro en caso de incumplimiento.*

*La NICSP23-Ingresos de transacciones sin contraprestación (impuestos y transferencias) nos permite clarificar esta situación. Esta norma, (que no distingue entre transferencias y subvenciones como nuestro PGCP 10) al regular las transferencias, diferencia entre transferencias con estipulaciones y sin ellas, definiendo a las estipulaciones como las limitaciones que se imponen a los beneficiarios para el uso de los activos transferidos. Esta norma posteriormente clasifica las transferencias con estipulaciones en dos categorías: las transferencias con condiciones y las transferencias con restricciones. Ambas exigen que el beneficiario use o consuma los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio incorporado al activo para un propósito, pero mientras las transferencias con condiciones requieren que estos beneficios económicos futuros o el potencial de servicio se devuelvan al cedente en el caso de que se incumpla la estipulación, en el caso de las transferencias con restricciones no existe esta obligación de restitución”.*

Más allá del plano meramente contable, el parecer favorable de la Secretaría General para la Administración Pública (informe de 27 de octubre de 2021) al presente convenio, desde la perspectiva de la simplificación de los procedimientos abunda en el sentido propuesto.

En suma, considero ajustado a derecho la utilización del sistema directo de transferencias finalistas como alternativa propuesta a la suscripción de convenios anuales en los que se sustanciaban tales transferencias finalistas a fin de permitir la colaboración interadministrativa en el desarrollo del programa que nos ocupa.

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 14/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**SEXTA.-** Recuperando ya el orden de exposición del decreto y en el análisis del capítulo I, adquiere importancia (art. 2.5 del decreto) la exigencia de la “*aceptación*” del programa por las “*familias*”, concepto amplio que se refiere a las “*personas usuarias*” por remisión al art. 10.f LSSA y que el propio precepto extiende más allá de las “*personas progenitoras o guardadoras*” que ejerzan el “*rol parental*” hasta los “*elementos de control en el entorno familiar, o personas próximas a la familia, que apoyen la actuación del equipo*”.

A pesar de que la experiencia acumulada en los años de ejercicio de los ETF sin duda es un criterio que aporta significado real a tal precepto, lo cierto es que el mismo ofrece una redacción confusa y no acierta a aclarar aspectos esenciales de este consentimiento.

Para depurar el precepto, entiendo necesario que la redacción que se dé al art. 2.5 del decreto describa (no olvidemos que nos hallamos en sede reglamentaria, estrato normativo óptimo a estos efectos) cómo se ha de producir dicha aceptación y quiénes han de emitirla, extremo que necesariamente ha de pasar por la declaración expresa de cada una de las personas incluidas en el ámbito subjetivo que el proyecto de tratamiento familiar establezca, consentimiento que quedará siempre a las reglas de capacidad de obrar que establece el código civil. Por lo tanto, se tratará de un conjunto de consentimientos y en ocasiones -según lo que se proponga- atenderá no solo a integrantes de la familia extensa, sino también a terceras personas.

**SÉPTIMA.-** El análisis del capítulo II del decreto pasa por dejar previa constancia de la existencia de decisiones de oportunidad en diseño de la estructura organizativa del recurso que son ajenos al ámbito de este informe. En todo caso, baste decir que la estructura y composición de los ETF por municipio o diputación provincial (objeto de un importante número de alegaciones) repite la que se estableció en el decreto a derogar, por lo que basta en este caso que me remita al juicio de legalidad que en su momento se hizo y en todo caso a las razones de oportunidad expresadas en el informe de valoración de las aportaciones realizadas en fase de consulta pública previa, firmado por la directora de infancia el 5 de agosto de 2021.

En este entorno de oportunidad en la configuración del programa (y con ello apunto a alguna observación realizada en el informe SSPI0070/15) lo cierto es que el mantenimiento de la estructura básica del sistema permite apoyar en la eficacia demostrada por el mismo a lo largo de los años en que ha estado siendo desarrollado la motivación suficiente para cumplir desde una perspectiva formal con la exigencia al respecto.

No obstante ello, es necesario hacer las siguientes observaciones de legalidad:

- El concepto “*incapacidad*” recogido en el art. 4.11 del decreto deberá ser adaptado a la nueva regulación que establece la ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- La exigencia de que los procesos selectivos del personal que componga los ETF “*incluyan en su convocatoria el requisito de experiencia (...) acreditada en el trabajo y la intervención con familias y menores*” conculca la autonomía local en cuanto impide que la misma opte por sistemas de selección basados en una oposición como contrapuesta al concurso y concurso-oposición (art. 91.2 LBRL).

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 15/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**OCTAVA.-** Finalmente, el comentario a los capítulos III y IV pasa por reconocer la competencia local en la determinación de la estructura de este su servicio especializado. Ello no obsta para que en el ejercicio de la competencia reglamentaria entienda y conforme a derecho que el presente decreto establezca las obligaciones de las entidades locales (art. 9) como contraposición a las que se predicen como propias de la administración autonómica (art. 8, principalmente, pero no solo, de índole financiera), como tampoco ofrece dudas razonables que este decreto configure los mecanismos de coordinación del programa (art. 10).

Pero sí se realiza una objeción de legalidad a la calificación de los servicios con competencias en materia de prevención de las Delegaciones Territoriales de la Consejería competente como “*el referente técnico de las entidades locales*” (art. 11.2 del decreto), toda vez ello apunta a aspectos que tienen que ver con la discrecionalidad técnica en el ejercicio de las funciones propias del personal perteneciente a las entidades locales. Y es que entiendo que la necesaria coordinación en los aspectos técnicos debe pasar por los acuerdos que en este sentido se tomen por la comisión técnica de cada entidad local (art.12 del decreto).

En lo demás, se informa favorablemente. Este es mi informe, que someto con gusto a otro más cualificado.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica. Fdo. José Ortiz Mallol. Letrado de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE ANTONIO ORTIZ MALLOL	22/03/2022	PÁGINA 16/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmBK7USZ49U2MDTUGQVDZMX8ZGH	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	