

Expediente: 11/2020

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base.

Dictamen: 15/2020, de 29 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de junio de 2020,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 15 de mayo de 2020 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 13 de mayo de 2020.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente y de la documentación recibida se deriva el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 86/2018, de 15 de marzo, del Consejero de Derechos Sociales se inició el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programa y financiación de los Servicios Sociales de Base encomendando al Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento.
2. De conformidad con lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), por parte del Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social del Departamento de Derechos Sociales se tramitó una consulta pública previa a la elaboración del proyecto que estuvo expuesta en el Portal de Gobierno Abierto, desde el 26 de febrero hasta el 16 de marzo de 2018, con la finalidad de recabar la opinión de los posibles interesados sobre los problemas que pretende solucionar la iniciativa reglamentaria, la necesidad y oportunidad de su elaboración, los objetivos de la norma pretendida y las posibles soluciones y alternativas regulatorias y no regulatorias, para lo que se elaboró una breve reseña explicativa.

En ella se indicaba la necesidad de modificar el actual Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de los Servicios Sociales de Base, para dar respuesta a las necesidades sociales y a las reiteradas demandas de las entidades locales titulares de esos servicios. Más específicamente, se indicaba que esa norma establece en su sistema de financiación unos indicadores y una ponderación que no se ajustan a las necesidades territoriales actuales y a las nuevas demandas sociales, por lo que el objetivo de la nueva norma es establecer unos nuevos criterios que permitan un sistema de financiación ágil y eficaz, dotando de estabilidad al

Sistema de Atención Primaria de Servicios Sociales, siendo para ello necesario elaborar una norma reglamentaria con rango de Decreto Foral.

Según se deriva del informe de 10 de diciembre de 2018, de la Directora General de Inclusión y Protección Social, en esa fase de consulta previa no se recibió aportación alguna.

3. Obra en el expediente remitido un extenso informe realizado por el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) a petición de la Dirección General de Inclusión y Protección Social, fechado el 14 de junio de 2018, denominado “Análisis del Sistema de Estimación del Gasto del Tramo Variable de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral de Navarra”.

Como su título indica, el objeto del informe era conocer y detectar las variables y factores que relacionan y explican el gasto del tramo variable que se realiza en los Servicios Sociales de Base. Según se indica, el informe fue elaborado a partir de la información estadística suministrada por el Departamento de Servicios Sociales y, a partir de esa información, en base a una metodología cuantitativa descriptiva y explicativa, se analizaron los tipos de gastos, la relación entre el gasto estimado y el gasto ejecutado, la tipología de los Servicios Sociales de Base y la relación de dependencia entre las variables demográficas, socioeconómicas y de atención con el gasto “per cápita” de los Servicios Sociales de Base.

El informe extrae las siguientes conclusiones:

“a) El sistema de financiación del Tramo Variable que establece el Decreto Foral 32/2013 da mayor peso a la dimensión demográfica del territorio en detrimento al grado e intensidad de atención de los Servicios Sociales de Base.

b) El análisis de dependencia del gasto per cápita del Tramo Variable indica que únicamente tienen capacidad explicativa

las variables envejecimiento y el porcentaje de personas valoradas como dependientes.

c) La no corroboración de hipótesis indica que otros factores que no se recogen en el sistema de estimación del Decreto Foral son los que influyen en el gasto del Tramo Variable.

d) Existen diferencias significativas en la realidad de los SSB, siendo posible clasificar las unidades de atención en cuatro tipologías.

e) Se pone de manifiesto la ineficiencia del modelo de estimación de la financiación de los SSB al existir una importante diferencia entre el gasto estimado y el que finalmente se ejecuta.

f) La composición del gasto del Tramo Variable indica que la mayor parte va destinada a sufragar gastos de personal.

g) La diferencia entre el gasto estimado y el gasto real no es igual para todos los SSB, en algunos casos existe una sobre estimación mientras que en otros se produce una subestimación.

h) El tamaño de población se correlaciona de manera significativa con el error de estimación y nos sugiere que el sistema actual tiende a fallar en los SSB con mayor población.

i) El análisis de regresión lineal múltiple indica que el envejecimiento, la dispersión y el tamaño de población son las variables que son capaces de explicar el error de estimación del sistema de financiación”.

4. Teniendo en consideración las conclusiones del informe anteriormente referenciado, el Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social elabora un “proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el Sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base” (en adelante, el Proyecto) siendo publicado en el Portal de Gobierno Abierto a efectos de participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias. El texto estuvo expuesto a información pública desde el 16 de abril al 10 de mayo de 2019.
5. Durante ese proceso de participación se realizaron aportaciones por veinte entidades o profesionales de los servicios sociales municipales. Según se deriva del “Informe sobre el proceso de

participación y las aportaciones realizadas al Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base”, suscrito por la Jefa de la Sección de Atención Primaria y Comunitaria y la Directora General de Inclusión y Protección Social, de 29 de mayo de 2019, se ha dado respuesta a sesenta y ocho cuestiones planteadas. Cerca de la mitad de las personas y entidades participantes están vinculadas con el área de los Servicios Sociales de Pamplona y Comarca. Más del 50 por 100 de los aspectos planteados se refieren a la regulación del sistema de financiación (capítulo III del Protocolo). Otro 23,53 por 100 de las aportaciones están relacionadas con la regulación del Anexo I que recoge los Equipos Profesionales Básicos. Se aceptaron un 8,82 por 100 de las sugerencias formuladas y fruto de ello fue la modificación del texto del artículo 10.2, de la Disposición Adicional Segunda y la eliminación del apartado 5 del artículo 23, que contemplaba una reducción de la aportación del Gobierno de Navarra del 10 por 100 del total de los costes estructurales en el caso de que no se justificasen adecuadamente, en la forma y plazos establecidos, los requerimientos sobre justificación económica y técnica de la memoria anual a presentar.

6. El Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesión celebrada el 16 de mayo de 2019, dictaminó favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base, según consta en el certificado emitido por el Secretario de dicho Consejo.
7. El 30 de mayo de 2019, la Directora General de Inclusión y Protección Social suscribe la Memoria Justificativa del Proyecto, que comienza con una referencia a la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en lo sucesivo, LFSS), cuyo artículo 29 contempla a los Servicios Sociales de Base como la unidad básica del Sistema público de los servicios sociales, cuya titularidad corresponde a las entidades locales y cuya actividad se

articula a través de la implantación de al menos cuatro programas que serán financiados, como mínimo, en un 50 por 100 por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En desarrollo de tales previsiones se aprobó el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, que regula los programas y financiación de los Servicios Sociales de Base.

La Memoria Justificativa continúa indicando que desde la aprobación de la citada disposición reglamentaria se han puesto de manifiesto incoherencias en el sistema de financiación que han dado lugar a desigualdades en el sistema de la distribución de la aportación de la Administración Foral a las distintas zonas básicas. Del mismo modo, se indica que también se ha puesto de manifiesto que los equipos profesionales de los servicios sociales de base no son adecuados para cumplir con garantías las funciones que se les encomiendan.

En este contexto, se indica que es necesario abordar una nueva regulación que permita atender las necesidades existentes en los diferentes territorios y disponer de un modelo equitativo de financiación que garantice unos mínimos a todos los servicios de base pero que, a su vez, tenga en cuenta las situaciones particulares que influyen en el tipo y calidad de los servicios. Por ello, resulta conveniente efectuar un replanteamiento del sistema de medición y ponderación de las necesidades concretas de cada zona básica con el propósito de compensar y equilibrar la financiación en atención a sus características demográficas y socioeconómicas, destinando los recursos a donde exista mayor grado de atención y donde la realidad social sea más desfavorecida.

La Memoria Justificativa se refiere a la previsión contenida en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que atribuye como competencia propia de los municipios la “evaluación e información en situaciones de

necesidad social y atención inmediata a personas en situación o en riesgo de exclusión social” y a la financiación que vía subvención ha concedido la Administración Foral para atender su prestación, siendo necesario garantizar qué parte de la aportación del Gobierno de Navarra se destine a dicha finalidad.

En cuanto a la nueva regulación, se establece que la financiación se realizará con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las Entidades Locales dentro de las consignaciones presupuestarias, estableciéndose convenios plurianuales en los que la financiación se determinará anualmente mediante anexos al Convenio.

La Memoria Justificativa señala que los costes a financiar por el nuevo sistema se estructuran en tres ámbitos: costes estructurales de los programas; costes específicos asociados a las características sociales y de atención a cada zona básica; y costes de atención a personas con reconocimiento oficial de dependencia en los servicios de atención domiciliaria.

La Memoria justificativa termina explicando la estructura del nuevo Decreto Foral que se propone.

8. El 11 de abril de 2019 se redacta la Memoria Económica que es suscrita por el Jefe de la Sección de Gestión Económica Presupuestaria del Departamento de Derechos Sociales, por la Directora del Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social y por la Directora General de Inclusión y Protección Social.

La Memoria Económica, tras referirse a los antecedentes normativos y a la necesidad de adaptar su regulación, indica que es preciso un replanteamiento del Sistema de medición y ponderación de las necesidades concretas de cada zona básica con el propósito de compensar y equilibrar la financiación en atención a las características demográficas, socioeconómicas y al

grado de atención que se realiza en cada uno de los servicios sociales de base.

La memoria indica que los costes de los servicios sociales de base que serán objeto de financiación, son los siguientes: costes estructurales de los programas; costes específicos asociados a las características sociales y de atención de cada zona básica, y costes de atención a personas con reconocimiento oficial de dependencia en los servicios de atención a domicilio municipales.

Dentro de los costes estructurales de los programas se incluye el coste salarial del equipo profesional básico, el coste de funcionamiento y el asociado a la dispersión territorial. El coste salarial vendrá determinado por el número y perfil de los profesionales en función del estrato poblacional de la zona básica y se tomarán en consideración los conceptos retributivos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la parte proporcional del coste de la Seguridad Social. Los costes de funcionamiento se estiman en un 10 por 100 del coste estimado del personal del equipo profesional básico correspondiente y el coste asociado a la dispersión territorial resulta de una fórmula matemática que tiene en consideración la distancia entre cada núcleo de población distinto a la localidad principal de la zona básica, ponderada por los habitantes empadronados en cada núcleo y el número de núcleos. La estimación del coste asociado a la dispersión será finalmente un porcentaje del coste estimado del personal por tramo poblacional.

Por lo que se refiere a los costes específicos asociados a las características sociales y de atención de cada zona básica, se tienen en consideración una serie de factores como son el porcentaje de personas demandantes de empleo, porcentaje de población igual o mayor de 65 años, personas atendidas en el último año, personas con reconocimiento de dependencia, personas en situación de riesgo o en situación de desprotección atendidas y personas perceptoras de renta garantizada. A cada

uno de esos indicadores se les da un coeficiente y la suma de los coeficientes obtenidos ponderada por los valores señalados será el porcentaje a aplicar al módulo, teniendo en cuenta que el precio del módulo será el 30 por 100 del coste estimado del equipo profesional básico del correspondiente servicio social de base.

El coste de atención a personas con reconocimiento oficial de dependencia se obtiene en virtud de una fórmula matemática que tiene en consideración el coste estimado de las horas de atención directa prestadas a los usuarios que tengan reconocido el derecho a través del Programa Individual de Atención (PIA).

Por lo que se refiere a la financiación de esos costes, la memoria indica que el Gobierno de Navarra financiará el 100 por 100 de los costes asociados a las características sociales y de atención de cada zona y a los costes de atención a personas con reconocimiento de dependencia en los servicios de atención a domicilio. De los costes estructurales, el Gobierno de Navarra asumirá el 100 por 100 de los costes de funcionamiento y de los asociados a la dispersión territorial y el 50 por 100 del coste estimado del personal del equipo profesional, alcanzando el 80 por 100 en las Zonas de Especial Actuación.

La Memoria Económica calcula los costes estimados del nuevo marco normativo que se estima entre 28.842.823,19 €, coste mínimo, y 29.870.247,03 €, coste máximo, de los que el Gobierno de Navarra tendrá que asumir entre 19.301.162,60 € (aportación mínima) y 19.964.411,51 € (aportación máxima), corriendo el resto a cargo de las entidades locales respectivas.

Por último, la memoria económica realiza un estudio comparativo entre lo que ha aportado el Gobierno de Navarra en el ejercicio económico de 2018 y lo que resultaría del nuevo sistema de financiación, llegando a la conclusión de que “el nuevo sistema de financiación que se pretende poner en práctica precisa de un incremento de la aportación del Gobierno de Navarra entre

2.082.814,08 € y 2.713.522,75 € (aportación mínima y máxima respectivamente) para la implementación en su totalidad en los términos de cálculo señalados, siendo la cantidad mínima la más probable ya que las entidades locales tienden a mantener las personas empleadas en el nivel que ocupan...”

9. Consta en el expediente el informe de la Dirección General del Presupuesto, de 2 de mayo de 2019, en el que concluye que “tal y como detalla la memoria, la financiación propuesta se ajusta a la previsión de la programación económica a medio plazo, la Dirección General del Presupuesto, a la vista de esta previsión, informa favorablemente siempre y cuando, tal y como se indica, el gasto derivado de la modificación normativa propuesta tenga cabida en el Marco Económico Plurianual y limitándose su alcance únicamente al mencionado expediente”.
10. El 29 de mayo de 2019 se emite un informe por parte de los integrantes de la Unidad de Igualdad de Género Departamental, en el que se concluye que “nos encontramos con una norma que incide en el logro de la igualdad de género, al contemplar las situaciones de mayor necesidad social y vulnerabilidad en la determinación de la financiación de los Servicios Sociales de Base. Por todo ello, tendrá previsiblemente un impacto positivo en la igualdad”.
11. Por su parte, el 5 de junio de 2019, emite informe la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutuko Zuzendari Kudeatzailea, en el que valora favorablemente la propuesta normativa al considerar que puede tener un impacto positivo en la igualdad entre hombres y mujeres ya que su objeto es el desarrollar los contenidos en los programas de servicios sociales y estos inciden en paliar desigualdades en la población en general y en las mujeres en particular, como usuaria de estos servicios. Igualmente, desde la perspectiva del lenguaje empleado, el informe considera que “no se han encontrado apenas términos que deban ser modificados,

por lo que se concluye que este borrador de Decreto Foral cumple con la normativa vigente en este respecto”.

12. La Directora del Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social, con fecha 15 de octubre de 2019, elabora un informe de “Impacto en materia de accesibilidad universal y discapacidad” en cumplimiento de lo previsto por la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, sobre Accesibilidad Universal, en el que se indica que el Proyecto en elaboración no afecta a posibles desigualdades o discriminación que pudiera darse en relación a la accesibilidad universal.
13. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2019, informó favorablemente, en los términos señalados en la citada sesión que se hicieron constar en Acta, el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base, según se deriva de la certificación expedida por la Secretaria de dicho órgano.
14. El 26 de diciembre de 2019, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Inclusión, Protección Social y Familia, suscribe un Estudio de Cargas Administrativas, dando cumplimiento a lo establecido por la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales. El estudio indica que del Proyecto en tramitación no se deriva el establecimiento de cargas o trabas que puedan afectar a la realización o desempeño de actividades empresariales o profesionales, habiendo procurado la simplificación de la tramitación administrativa.
15. Ese mismo día, la citada responsable de la Sección de Régimen Jurídico, con la conformidad del Secretario General Técnico del Departamento de Derechos Sociales, suscribe la Memoria Normativa del Proyecto en tramitación, en la que se expone que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y

Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en los apartados 17 y 18 del artículo 44 atribuye a la Comunidad Foral de Navarra competencia exclusiva en materia de asistencia social y desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad. En el ejercicio de tal competencia se aprobó la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, en cuyo artículo 19 se regula la Cartera de Servicios Sociales; cartera que fue aprobada por Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio y actualizada posteriormente mediante el Decreto Foral 30/2019, de 20 de marzo.

El artículo 31.1 de la LFSS establece que las actuaciones de los Servicios Sociales de Base se articularán, al menos, a través de cuatro programas: el Programa de Acogida y Orientación Social; el de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia; el de Incorporación Social en Atención Primaria y el de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, precisando su apartado 3 que las prestaciones que conformen estos programas se establecerán reglamentariamente debiendo contemplar la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general su intensidad mínima, los requisitos de acceso y, en su caso, la posibilidad de participar en su coste.

Por su parte, el artículo 50.2 de la LFSS dispone que la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se establecerá mediante convenios plurianuales con las entidades locales titulares de los Servicios Sociales de Base, sin que en ningún caso pueda ser inferior al 50 por 100 del coste de los Programas, precisando que el coste de los programas y el establecimiento de criterios para las Zonas de Especial Actuación se establecerán reglamentariamente teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 31.3 de la LFSS.

En cumplimiento de tales previsiones se aprobó el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, que aprobó el reglamento de desarrollo

de la LFSS en materia de programas y financiación de los Servicios Sociales.

La Memoria indica que el Proyecto inicialmente se planteaba como modificación del anteriormente citado Decreto Foral 32/2013, pero que, finalmente, dada la relevancia de las modificaciones que contempla y que afectan a gran parte del articulado, se ha considerado conveniente proceder a la promulgación de un nuevo Decreto Foral que, con claridad y coherencia, sustituya y derogue al anterior.

16. Igualmente, el 26 de diciembre de 2019, se emite informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Derechos Sociales al Proyecto. En tal informe, tras referenciar el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra y el objeto y justificación de la norma, analiza la estructura y contenido y el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, concluyendo que tanto el procedimiento de elaboración y tramitación como el contenido del Proyecto se adecúan al ordenamiento jurídico.

17. El 31 de enero de 2020 es el Servicio de Secretario del Gobierno y Acción Normativa quien informa sobre el procedimiento y contenido de la norma, realizando una serie de observaciones tanto respecto a la forma y estructura como al contenido.

Por lo que se refiere al contenido sustantivo, se plantean algunas sugerencias de corrección o precisión a los artículos 9.1, 14, 15 y 16 y a las disposiciones adicionales primera y segunda y disposición final única.

18. El Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo, con fecha de 11 de marzo de 2020, suscribe un "anexo a la memoria justificativa. En el citado documento se explicitan los criterios que la nueva norma tiene en consideración

para conseguir un sistema más equitativo de financiación de los Servicios Sociales de Base.

Igualmente se indica que para conseguir la mejora en la dotación y estabilidad de los equipos profesionales básicos se fortalece la dotación de estos equipos incluyendo dentro de la financiación a las figuras profesionales que hasta ahora se contrataban a través de convocatorias de subvenciones.

También se indica que el nuevo decreto foral introduce dentro del sistema de financiación el coste de la atención por los servicios municipales de atención a domicilio a las personas con reconocimiento oficial de dependencia.

Y concluye señalando que se han realizado distintas simulaciones de financiación de los Servicios Sociales de Base con los nuevos criterios que contempla la norma, constatando que produce el efecto deseado de corregir las desigualdades anteriormente detectadas.

- 19.El 5 de mayo de 2020, la Secretaria General Técnica del Departamento de Derechos Sociales emite informe analizando las observaciones formuladas por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se indica que se han atendido todas las recomendaciones emitidas en aquel informe, tanto respecto al contenido del expediente como a la forma y estructura de la norma y a su contenido sustantivo.
- 20.La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 11 de mayo de 2020, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, examinó el acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

21. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 13 de mayo de 2020, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la petición de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, veinticuatro artículos distribuidos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y otra final, así como dos anexos.

La exposición de motivos comienza refiriéndose a la LFSS cuya finalidad última era garantizar a la ciudadanía de la Comunidad Foral el acceso a los servicios sociales como derecho subjetivo y con criterios de igualdad, equidad y justicia redistributiva, señalando que su artículo 29 contempla a los servicios sociales de base como la unidad básica del sistema público de servicios sociales, cuya titularidad corresponde a las entidades locales y su actividad se articula a través de la implantación de, al menos cuatro programas recogidos en el artículo 31, asumiendo la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, al menos, el 50 por 100 de su coste.

La LFSS establece que las prestaciones que formen parte de los programas, la forma de determinar su coste y el establecimiento de los criterios de financiación se deben establecer reglamentariamente. Mediante el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, se concretaron las prestaciones de los cuatro programas básicos de los servicios sociales de base y su financiación.

Durante el tiempo de vigencia del citado Decreto Foral, continúa señalando la exposición de motivos, se han puesto de manifiesto ciertas incoherencias del sistema de financiación que han dado lugar a desigualdades en el sistema de distribución de la aportación del Gobierno de Navarra a las distintas zonas básicas y que impiden responder de forma adecuada a las características específicas que debe abordar cada una de ellas. Del mismo modo, se ha constatado que, en general, los servicios

sociales de base no disponen de los equipos profesionales básicos que permitan asumir con garantías las funciones que les encomiendan los cuatro programas de actuación.

En este contexto, es necesario una nueva normativa que permita atender las necesidades sociales existentes y disponer de un modelo equitativo de financiación que garantice unos mínimos a todos los servicios sociales de base pero que, a su vez, tenga en cuenta las particularidades de cada zona básica, para lo que se ha replanteado el sistema de ponderación y medición de las necesidades concretas y equilibrar la financiación en relación con sus características demográficas, socioeconómicas y al grado de atención que se realiza. Además, la Ley 7/1985, regularizadora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha atribuido a las entidades locales la competencia para “la evaluación e información en situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en riesgo o en situación o riesgo de exclusión social”, respecto de la cual el Gobierno de Navarra viene colaborando en el cumplimiento de esa obligación mediante convocatorias de subvención, siendo conveniente garantizar parte de su financiación previendo el nuevo Decreto Foral un mínimo de justificación por parte de las entidades locales en relación con tal financiación.

La exposición de motivos, antes de analizar la estructura de la nueva disposición reglamentaria, indica que resulta indispensable garantizar la estabilidad de los equipos profesionales básicos incluyendo en el sistema de financiación las figuras profesionales que actualmente quedan al amparo de convocatorias anuales de subvención dentro del Plan de Prevención de Drogas y Adicciones y del Programa de Empleo Social Protegido y termina indicando que, por razones de técnica legislativa, dada la relevancia de las modificaciones a introducir se ha optado por promulgar un nuevo Decreto Foral que derogue el actual Decreto Foral 32/2013.

Por lo que se refiere a su contenido normativo, el capítulo I, disposiciones generales (artículos 1 y 2) concreta el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

El capítulo II, relativo a los programas de los servicios sociales de base, regula en su artículo 3 los cuatro programas a través de los que se articulará su actividad (Programa de Acogida y Orientación Social; Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en situación de Dependencia; Programa de Incorporación Social en Atención Primaria; y Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria), indicando que su contenido mínimo es el que recoge el Proyecto, siendo su implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra.

Los artículos 4 y 7, ambos inclusive, definen los objetivos y describen las prestaciones técnicas ofrecidas dentro de cada uno de ellos de conformidad con lo establecido en la cartera de servicios sociales de ámbito general.

El capítulo III, bajo el título de Sistema de Financiación, se estructura en cuatro secciones. La sección 1ª, disposiciones generales, establece en su artículo 8 que la financiación de los servicios sociales de base se realizará con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las Entidades Locales titulares dentro de las consignaciones presupuestarias. El artículo 9, convenios, establece que los derechos y obligaciones entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las Entidades Locales titulares de los servicios sociales de base se establecerán en convenios plurianuales cuyo contenido mínimo define el precepto, concretando que la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se determinara anualmente en aplicación de lo establecido en el capítulo III y se incluirá en un Anexo al Convenio, que deberá ser igualmente firmado por las partes.

La sección 2ª, establece los “Criterios de Financiación”, precisando su artículo 10 que se considera unidad de financiación a la zona básica de acuerdo con la zonificación aprobada. El artículo 11 indica que serán objeto de financiación los costes estructurales de los programas, los costes asociados a las características sociales y de atención de cada zona básica y los costes de atención a personas con reconocimiento oficial de dependencia en los servicios de atención a domicilio municipales. El artículo 12, regula los costes estructurales de los programas y el artículo 13 el coste

salarial del equipo profesional básico. En el artículo 14 se regulan los costes de funcionamiento y en el artículo 15 los costes asociados a la dispersión territorial. Por su parte, el artículo 16 define los costes específicos asociados a las características de cada zona básica, mientras que el artículo 17 se ocupa de la regulación de los costes de atención a personas dependientes en los servicios de ayuda a domicilio municipales.

La sección 3ª, determinación de la financiación del Gobierno de Navarra, regula en el artículo 18 la financiación de los costes estructurales, el artículo 19 la de los costes específicos de cada zona básica y el artículo 20 la financiación de los costes de atención a personas dependientes en los Servicios Municipales de Atención a Domicilio (SAD).

Por último, la sección 4ª del capítulo III, procedimiento de abono y justificación, establece en su artículo 21 la forma de abono de las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el artículo 22 se indican los gastos que se consideran financiables, en el artículo 23 la justificación técnica y económica exigibles a las entidades locales y el artículo 24 contempla el deber de reintegro de las cantidades que las entidades locales hayan recibido y no hayan sido aplicadas durante el ejercicio económico a la finalidad para la que se concedieron.

La disposición adicional primera se refiere a los cambios de estrato de la población y la segunda contempla la posibilidad de actualizar el precio del módulo previsto en el artículo 17 del Proyecto.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la primera se refiere al plazo para disponer del equipo profesional básico y la segunda, equiparación, garantiza el importe de financiación que se percibía con la normativa que se sustituye.

La disposición derogatoria única establece la derogación específica del Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, y de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Proyecto.

La disposición final única regula la entrada en vigor de la nueva normativa.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo de la LFSS que, en su artículo 31, sobre programas de los servicios sociales de base, establece que las actuaciones de estos servicios se articularán a través de cuatro programas (Acogida y Orientación Social, Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Incorporación Social en Atención Primaria, y Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria) cuya implantación será obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, aunque de forma progresiva. La concreción de las prestaciones que forman parte de estos programas (artículo 31.3 LFSS) se establecerá reglamentariamente, debiendo preverse en la cartera de servicios sociales de ámbito general su intensidad mínima, requisitos de acceso y, en su caso, la posibilidad de participación en su coste.

Por su parte, el artículo 50 de la LFSS precisa que la financiación de los servicios sociales de base y la de los programas que presten correrá a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales titulares de tales servicios, precisando el apartado 2) que la aportación de la Administración de la Comunidad Foral se establecerá en convenios plurianuales sin que en ningún caso pueda ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas, remitiendo a su desarrollo reglamentario la forma de determinar el coste de los programas y el establecimiento de criterios distintos para las zonas de especial actuación.

El Proyecto sometido a consulta viene a desarrollar reglamentariamente los mandatos contenidos en el LFSS, a la vez que deroga el Decreto Foral 32/2013, que fue objeto de nuestro dictamen 21/2011, de 21 de mayo.

La LFCN establece en su artículo 14.1.g) que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución

de las leyes, así como de sus modificaciones, excepto los meramente organizativos.

En consecuencia, este dictamen tiene carácter preceptivo de conformidad con lo establecido por el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

Como ya hemos indicado, el marco normativo que sirve de apoyo y fundamento al Proyecto que se analiza se encuentra en la LFSS que, en su artículo 1, fija como objetivo fundamental de la norma conseguir el bienestar social de la población, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales y configurando un sistema de servicios sociales que garantice que éstos se presten en condiciones óptimas para asegurar la autonomía, dignidad y calidad de vida de las personas, atendiendo a los objetivos de las políticas sociales (artículo 2), dando cumplimiento a los principios rectores del sistema de servicios sociales (artículo 5) y respetando los derechos de los destinatarios y usuarios de los servicios (artículos 6 y 8).

La LFSS regula, en el capítulo III del título II, la “Cartera de servicios sociales” como instrumento en el que se establecen y concretan las prestaciones del sistema público de servicios sociales (artículo 18), diferenciando entre la cartera de servicios sociales de ámbito general (artículo 19) y las de ámbito local (artículo 20). Corresponde a la cartera de servicios sociales de ámbito general determinar el conjunto de las prestaciones del sistema público de servicios sociales cuyo ámbito de aplicación se extiendan a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, diferenciando entre prestaciones garantizadas y no garantizadas, precisando que las garantizadas serán exigibles como derechos subjetivos, mientras que las prestaciones no garantizadas podrán exigirse de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. Las prestaciones incluidas en la cartera podrán ser sometidas a participación en su coste, siendo necesario para ello que tal circunstancia figure en la propia cartera.

La cartera de servicios sociales de ámbito general, objeto de nuestro dictamen 20/2008, fue aprobada mediante Decreto Foral 69/2008, de 17 de

junio, y en sus Anexos 1 y 2 se recogen el conjunto de prestaciones - garantizadas o no- que debe atender el sistema público de servicios sociales y cuyo ámbito de aplicación ha de extenderse a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que se refiere a la estructuración del sistema público de servicios, ésta se efectúa en dos niveles: servicios sociales de base o de atención primaria y servicios sociales especializados o de atención especializada (artículo 28 LFSS). Los servicios sociales de base, que constituyen la unidad básica del sistema público de servicios sociales y puerta de acceso a sus prestaciones, son titularidad de las entidades locales (artículo 29 LFSS). Su ámbito de actuación territorial se establecerá mediante la zonificación que se aprobará reglamentariamente, conforme a los criterios establecidos por el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra, atendiendo a ratios de población y de necesidad social, procurando su coherencia con la zonificación sanitaria (artículo 41 LFSS), diferenciando entre las zonas básicas de servicios sociales, que, a su vez, podrán ser consideradas zonas de especial actuación cuando así lo aconsejen las características demográficas, geográficas o de otra índole y las áreas de servicios sociales, que estarán formadas por la agrupación de varias zonas básicas de servicios sociales (artículo 42 LFSS).

Mediante Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, objeto de nuestro dictamen 21/2010, se aprobó la Zonificación de los Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra. Conforme a su artículo 2 y al artículo 41.1 de la LFSS, las zonas básicas de servicios sociales constituyen las demarcaciones geográficas y poblacionales que sirven de marco territorial a la atención primaria, garantizando la accesibilidad de la población a la atención social en su ámbito territorial a través del correspondiente servicio social de base y tendrán la consideración de zonas de especial actuación, conforme con el Plan Estratégico de Servicios Sociales, aquellas zonas básicas con población inferior a 5.000 habitantes; mientras que las áreas de servicios sociales, en consonancia con el artículo 41.2 de la LFSS, son las agrupaciones de varias zonas básicas formadas por criterios

sociodemográficos para compartir los programas de atención primaria con mayor eficacia y eficiencia.

Los servicios sociales de base, que deberán estar dotados de un equipo multiprofesional que se determinará reglamentariamente (artículo 29.3 LFSS), ejercerán las funciones que les asigna el artículo 30 de la LFSS y sus actuaciones (artículo 31.1 LFSS) se articularán a través de los siguientes cuatro programas:

a) El Programa de Acogida y Orientación Social que, dirigido a toda la población, ofrecerá intervención social a las personas que presenten demandas ante los servicios sociales. Tendrá carácter gratuito.

b) El Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, que tendrá como objetivo posibilitar a las personas en situación de dependencia la permanencia en su medio habitual el máximo tiempo posible. Este programa podrá estar dirigido también a personas que no se encuentren en dicha situación, siempre que no se pueda conseguir este objetivo a través de otros programas.

c) El Programa de Incorporación Social en Atención Primaria, que tendrá como finalidad favorecer la inclusión social de personas en riesgo o en situación de exclusión social en cualquiera de sus ámbitos.

d) El Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social.

Estos cuatro programas serán de implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, siendo su implantación progresiva, estando condicionada por los ratios de población e incidencias de situación social que se den en cada zona básica (artículo 31.2 LFSS). Las prestaciones que formen parte de estos cuatro programas se establecerán reglamentariamente, con los requisitos de intensidad, acceso y posibilidad de participación en su coste por parte de los usuarios que haya establecido la Cartera de Servicios Sociales (artículo 31.3 LFSS), pudiendo las entidades

locales, dentro de su ámbito territorial y competencial, complementarlos (artículo 31.4 LFSS). En el supuesto de que no fuera viable la implantación de uno o varios de estos cuatro programas, se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o del de otras áreas de la Comunidad Foral a través de los centros de servicios sociales dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que deben establecerse -como mínimo- en cada Área de servicios sociales y que se configuran como servicios de apoyo a la atención primaria con la función de complementar los programas de los servicios sociales de base (artículo 32 LFSS).

Por lo que se refiere a la financiación del sistema público de servicios sociales, el artículo 47.2 de la LFSS establece que las Administraciones Públicas de Navarra deberán garantizar los recursos necesarios para asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones que se les reconozcan en las carteras de servicios sociales consignando en los presupuestos las cantidades necesarias para ello, precisando, su artículo 48, que en sus presupuestos establecerán anualmente los créditos necesarios para financiar las prestaciones garantizadas en la cartera de servicios sociales con el fin de asegurar el derecho subjetivo de los ciudadanos y, si fueran insuficientes, deberán ampliar sus consignaciones.

La financiación de los servicios sociales de base y de los programas que presten, debe realizarse con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales titulares de los mismos, en los términos que establece el artículo 50 de la LFSS. Conforme a su apartado 2, la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se establecerá en convenios plurianuales con las entidades locales titulares sin que, en ningún caso, pueda ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas que les encomienda la LFSS. La forma de determinar el coste de los programas y el establecimiento de criterios distintos para las zonas de especial actuación se fijarán reglamentariamente, teniendo en cuenta lo establecido por su artículo 31.3. En todo caso, las prestaciones garantizadas por la legislación estatal sobre dependencia que se incluyan dentro de los programas que deben prestar los servicios sociales de base, se financiarán

íntegramente por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El apartado 3, del artículo 50 de la LFSS, exige, para recibir la financiación a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que las entidades locales destinatarias de la misma justifiquen la realización de todas las actuaciones incluidas en los convenios.

En este marco normativo se aprobó el Decreto Foral 33/2013, de 22 de mayo, por el que se aprobaba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de los servicios sociales de base que ahora va a ser derogado y sustituido por la nueva disposición reglamentaria que pretende incorporar las medidas y modificaciones que considera adecuadas para hacer frente a las disfunciones que se han observado, especialmente en el sistema de financiación de los servicios sociales de base, durante la vigencia de dicha disposición.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materias de asistencia social (artículo 44.17) y de desarrollo comunitario, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la LFSS que contiene tanto una habilitación específica al Gobierno de Navarra para concretar las prestaciones que formen parte de cada uno de los cuatro programas que articulen la actuación de los servicios sociales de base (artículo 31.3 LFSS) y para determinar el coste de tales programas, pudiendo establecer criterios diferentes para las zonas de especial actuación (artículo 50.2 LFSS), como una habilitación general para el desarrollo reglamentario (disposición final cuarta). Del mismo modo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la Ley Foral 14/2004, de 3 de noviembre,

del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP) ratifica tal atribución (artículos 7.12 y 55.1) precisando que sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto sometido a consulta se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de asistencia y servicios sociales, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra siendo su rango el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP establecía en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. En la actualidad es la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en lo sucesivo, LFACFNSPIF) la que, en el capítulo VII, artículo 132 y 133 regula el procedimiento de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de las normas, Ley Foral 11/2019 que ha dejado sin contenido y derogado los referidos artículos 58 a 63 de la LFGNP.

Ello no obstante, dado que el procedimiento de elaboración del proyecto objeto de dictamen se inició en 2018, la normativa de aplicación que debe regular el procedimiento de tramitación y elaboración del proyecto de Decreto Foral será la establecía en la LFGNP durante su vigencia.

Siguiendo los trámites fijados en los preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se inició mediante Orden Foral del Consejero de Derechos Sociales que designó al Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social como responsable del proyecto y de su tramitación.

En cumplimiento de los mandatos recogidos en el artículo 44 LFTGA y del artículo 133 de la LPACAP y como en la actualidad establece el artículo 133 de la Ley Foral 11/2019, se tramitó una consulta ciudadana con carácter previo a la elaboración de la norma con la finalidad de recabar la opinión de los sectores interesados.

El proyecto sometido a dictamen dispone de la justificación legalmente requerida por el entonces vigente artículo 58.2 de la LFGNP y actualmente en el artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, tanto por lo señalado en su exposición de motivos como en las memorias justificativas y normativas, en las que se expresan las razones que motivan su elaboración, el título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra y su adecuación al ordenamiento jurídico.

El Proyecto ha sido sometido a exposición e información pública en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra habiendo sido objeto de alegaciones por diferentes entidades y colectivos, consideraciones que fueron analizadas motivadamente incorporándose aquellas que se estimaron adecuadas.

Del mismo modo el Proyecto fue remitido para su consideración a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral e informado favorablemente por el Consejo Navarro de Bienestar Social y por la Comisión Foral de Régimen Local.

Obran en el expediente los preceptivos informes sobre impacto por razón de género, así como por razones de accesibilidad y discapacidad. La propuesta normativa va acompañada de una memoria económica e informe favorable de la Dirección General del Presupuesto. Además el Proyecto fue objeto de informe por parte de la Secretaria General Técnica del Departamento de Derechos Sociales y por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

El Proyecto finalmente fue examinado en la Comisión de Coordinación previa a la sesión del Gobierno de Navarra en la que se acordó tomar en consideración el Proyecto a los efectos de solicitar de este Consejo de Navarra la emisión del preceptivo dictamen.

En consecuencia, la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las exigencias procedimentales establecidas en la normativa que regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Ello no obstante, este Consejo desea poner de manifiesto la incoherencia que conlleva el que el Proyecto se someta al dictamen de los órganos consultivos, cuya intervención es legalmente preceptiva, con anterioridad a que se hayan confeccionado las memorias e informes que justifiquen la finalidad de la norma, sus objetivos y la conveniencia de su elaboración y su contenido, ya que ello priva al órgano consultivo de los elementos de juicio necesarios para la emisión de su dictamen con verdadero conocimiento. En este sentido, es especialmente significativo que el dictamen favorable del Consejo Navarro de Bienestar Social se emitiera con fecha 16 de mayo de 2019, sin que a esa fecha estuviera redactada ni una sola memoria o informe previo necesario para su correcta aprobación.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende del artículo 128 de la LPACAP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución y la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias que se encuentran reservadas a la Ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Desde esta consideración de carácter general, el marco de referencia que ha de servir para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFSS y, en concreto, los mandatos contenidos en sus artículos 29 a 31, ambos inclusive, que regulan las funciones y programas encomendados a los servicios sociales de base, y en el artículo 50 en el que se establecen los criterios para su financiación, regulando los principios y condiciones a los que deberá ajustarse su desarrollo reglamentario.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la LFACFNSPIF, del artículo 56 de la LFTGA y del artículo 129 de la LPACAP, el ejercicio de la potestad reglamentaria deberá realizarse de

acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, aspectos que determinarán igualmente la adecuación jurídica del Proyecto.

A) Justificación

Tal y como ya hemos señalado, tanto la exposición de motivos, como las memorias e informes obrantes en el expediente, explican la necesidad de adecuar la actual normativa que se contiene en el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, que regulaba los programas y la financiación de los Servicios Sociales de Base a las necesidades existentes en la actualidad, depurando las incoherencias que se han puesto de manifiesto en el sistema de financiación y que han generado una serie de desigualdades en el sistema de distribución de la aportación de la Administración Foral a las distintas zonas básicas. La nueva norma pretende, igualmente, resolver los desajustes que se han observado en la composición de los equipos profesionales de los servicios sociales de base para cumplir con garantías las funciones que se les encomiendan.

Desde esta perspectiva, resulta suficientemente justificada la conveniencia de la nueva normativa, cumplimentándose debidamente con los principios de necesidad, eficiencia, transparencia y proporcionalidad, tanto en su objetivo como en su contenido.

B) Contenido del Proyecto

El contraste del Proyecto a la luz del marco normativo que le sirve de referencia, ofrece el resultado siguiente:

Capítulo I, disposiciones generales. Incluye dos artículos cuyo contenido es muy semejante al del Decreto Foral que modifica y deroga. El artículo 1, en su apartado 1, establece su objeto que es el desarrollo del contenido de los programas de los servicios sociales de base y la determinación de su coste. El apartado 2, establece que la participación de la Administración de la Comunidad Foral en la financiación de los programas se realizará en los términos que establece el Proyecto, en desarrollo de la LFSS y dentro de las consignaciones presupuestarias que al efecto se

aprueben. El artículo 2 establece su ámbito de aplicación territorial, que se extiende a toda la Comunidad Foral, por lo que las prestaciones de los programas de los servicios sociales de base resultarán de obligado cumplimiento en todos ellos. La regulación del capítulo I es plenamente ajustada a lo establecido por la LFSS.

Capítulo II, programas de los servicios sociales de base. Al igual que el actual Decreto Foral 32/2013, comprende los artículos 3 a 7, ambos inclusive. El artículo 3 regula, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la LFSS, los cuatro programas a través de los cuales los servicios sociales de base deben articular su actuación, reiterando que, a diferencia del vigente Decreto Foral, su implantación es obligatoria en todo el territorio de la Comunidad Foral. Los artículos 4 a 7, respectivamente, pormenorizan y concretan, en sintonía con lo establecido por el Decreto Foral 69/2008, modificado mediante Decreto Foral 30/2019, de 20 de marzo, que aprobó la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general, el contenido y prestaciones técnicas que integran cada uno de los cuatro programas de actuación de los servicios sociales de base: Programa de Acogida y Orientación Social; Programa de Promoción de la Autonomía Persona y Atención a Personas en situación de Dependencia; Programa de Incorporación Social en Atención Primaria, y Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria. Por lo tanto, su contenido es conforme con la regulación contenida en la LFSS y en la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general.

Capítulo III, sistema de financiación. El capítulo III, se estructura en cuatro secciones y está integrado por los artículos 8 a 24, ambos inclusive. El capítulo que nos ocupa recoge las novedades esenciales de la nueva regulación.

La sección 1ª, disposiciones generales, se integra por los artículos 8 y 9. El artículo 8, financiación de los servicios sociales de base, establece que se realizará con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a las Entidades Locales titulares de los servicios, dentro de las consignaciones presupuestarias. Por su parte, el artículo 9, precisa que los derechos y obligaciones de ambas Administraciones se establecerán en los convenios plurianuales que deberán suscribirse, regulando su contenido

mínimo, la obligación de que sean firmados por ambas partes y concretando (apartado 3) que la aportación de la Administración Foral para la financiación se determinará anualmente, en aplicación de la regulación que contiene el Proyecto y se deberá incluir en un Anexo al Convenio plurianual que igualmente deberá ser firmado por los representantes de ambas Administraciones.

La regulación de la sección es conforme con el contenido del artículo 50.1 y 2 de la LFSS que establece que la aportación de la Administración Foral se establecerá en convenios plurianuales y que en ningún caso podrá ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas señalados.

La sección 2ª, criterios de financiación, está integrada por los artículos 10 a 17, ambos inclusive. El artículo 10 regula la unidad de financiación que se identifica con la zona básica establecida por la zonificación aprobada reglamentariamente (Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, que establece la zonificación de los servicios sociales de base de la Comunidad Foral de Navarra). Su apartado 2, precisa que en las zonas básicas con población superior a 25.000 habitantes, existirán tantas unidades de financiación como zonas básicas de salud, siempre que coincida la demarcación territorial de ambas en, al menos, un 90 por 100. Respecto al Ayuntamiento de Pamplona, se considera unidad de financiación a cada Unidad de Barrio siempre que su demarcación territorial coincida, al menos, con la demarcación territorial de una zona básica de Salud.

El artículo 11 regula los costes financiados de los Servicios Sociales, concretándolos en: costes estructurales de los programas, costes específicos asociados a las características sociales y de atención de cada zona y a los costes de atención a personas con reconocimiento oficial de dependencia en los servicios de atención a domicilio municipales.

El artículo 12 especifica qué costes se integran dentro de los costes estructurales, concretándolos en el coste salarial del equipo de profesionales, el coste de funcionamiento y el asociado a la dispersión territorial.

En el artículo 13 se desgana el coste del equipo profesional básico indicando que será el que se derive de aplicar los criterios que se establecen en el Anexo 1 del Proyecto. El citado Anexo, establece en relación con la población de cada unidad de financiación, el número y dedicación de los Trabajadores Sociales, Trabajadores Familiares, Educadores Sociales y Administrativos necesarios para su adecuado funcionamiento. Para las Entidades Locales con población superior a 25.000 habitantes, el apartado 2 del precepto establece que el Equipo Profesional Básico será el que resulte de dividir el número de habitantes entre las unidades de financiación.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 13 establece los criterios para la determinación de los niveles salariales de los diferentes miembros del Equipo Profesional tomando en consideración el salario base, complementos del puesto y el nivel, de conformidad con lo que se establezca para el personal al Servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con la particularidad del puesto de los Trabajadores Familiares que se incrementará en un 13,33 por 100 en concepto de sustituciones.

El artículo 14 regula los costes de funcionamiento, que se integran por los gastos corrientes y de personal no incluido en el artículo anterior, asociados a la actividad ordinaria en la prestación de los programas básicos. En ningún caso se integran los gastos de inversión y financieros ni las subvenciones que concedan las propias entidades locales, estimándose en un 10 por 100 del coste previsto del personal del equipo profesional básico que corresponda en función del tramo poblacional.

En el artículo 15 se regulan los costes asociados a la dispersión territorial que se calcularán mediante la fórmula matemática que recoge el precepto y que tiene en cuenta factores tales como la distancia entre los diferentes núcleos de población diferente al de la localidad donde se ubica la sede principal de la zona básica, ponderada con la población empadronada en cada uno de esos núcleos de población para concluir, su apartado 2, indicando que la estimación de estos costes será un porcentaje de los costes de personal que se calculará con la fórmula que contiene tal precepto.

En el artículo 16 se regulan y se establecen las fórmulas matemáticas para el cálculo de los costes específicos asociados a las características de cada zona básica, teniendo en cuenta que las necesidades son diferentes según sea la población, su edad, el número de personas desempleadas, el de personas atendidas en el año anterior, el de personas con reconocimiento oficial como dependientes, el número de personas menores de 18 años en riesgo o en situación de desprotección y el número de personas perceptoras de renta garantizada. El apartado 4 del precepto termina señalando que el valor del módulo será del 30 por 100 del coste estimado del equipo profesional básico correspondiente a cada servicio social de base.

En el artículo 17 se regula la concreción y método de cuantificación de los costes vinculados a la atención a personas dependientes en los servicios de ayuda a domicilio municipales, que será el correspondiente al coste estimado de las horas de atención directa efectivamente prestadas a aquellas personas que tengan reconocido el derecho a través del Programa Individual de Atención (PIA), descontados los ingresos obtenidos en concepto de tasas por la prestación del servicio, estableciendo que el número de horas de atención se obtendrá de la aplicación informática específica que facilite el Gobierno de Navarra a tal fin y estableciendo una fórmula matemática para el cálculo del coste de la hora de atención.

En relación con la regulación que se contiene en esta sección, este Consejo de Navarra debe manifestar que, en términos generales, responde a una lógica coherente con los criterios que el Proyecto pretende establecer para la consecución de un sistema o marco de financiación de los Servicios Sociales de Base en el que se tenga en cuenta aquellos factores que pueden configurarse como elementos diferenciadores y que supongan una repercusión en cuanto al coste de prestación de los programas y, por tanto, a la necesidad de su financiación.

Dicho esto, igualmente debe reseñarse que no se encuentra en el expediente tramitado un informe técnico que motive y justifique debidamente la adecuación y corrección de las fórmulas matemáticas y de los criterios empleados para la concreción de un resultado que satisfaga los objetivos sobre los que se funda la propuesta normativa, con las consecuencias que

ello pueda tener en orden al cumplimiento de la exigencia de motivación de las decisiones adoptadas en el ejercicio de la discrecionalidad técnica de la potestad reglamentaria.

La sección 3ª, sobre determinación de la financiación del Gobierno de Navarra, la integran los artículos 18 a 20, ambos inclusive. El artículo 18 concreta las aportaciones del Gobierno de Navarra al sostenimiento de los servicios sociales de base, estableciendo que financiará el 50 por 100 del coste estimado del personal que integre el equipo profesional, porcentaje que se incrementará hasta el 80 por 100 en las Zonas de Especial Actuación; el 100% de los costes de funcionamiento contemplados en el artículo 14 y del 100% por los de los asociados a la dispersión territorial.

En el artículo 19 se establece que también se financiará el 100 por 100 de los costes específicos de cada zona básica; es decir, los regulados en el artículo 16 y, en el artículo 20, se regula la financiación de los costes de la atención a las personas dependientes en los Servicios municipales de Atención a Domicilio (SAD) precisando que por el Gobierno de Navarra se financiará el 100 por 100 del coste de atención a las personas con reconocimiento oficial de dependencia, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia y la LFSS. El apartado 2 del precepto establece que la financiación se realizará:

“a) mediante la aportación contemplada en el artículo 18.1 y, b) mediante la aportación complementaria correspondiente al porcentaje no financiado en el artículo 18.1.a)”

Con carácter general la regulación que contiene la sección 3ª que regula la financiación del Gobierno de Navarra a los Servicios Sociales de Base se adecúa a lo establecido en la LFSS, en cuyo artículo 50.2 establece que la financiación a cargo de la Comunidad Foral de Navarra en ningún caso podrá ser inferior al 50 por 100 del coste de implantación de los programas y que, en todo caso, las prestaciones garantizadas por la legislación estatal de dependencia que se incluyan dentro de los programas, deberán ser financiadas en su integridad por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La sección 4ª, regula en sus artículos 21 a 24, el procedimiento de abono de la financiación a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y su justificación. Así, en el artículo 21, se establece que la aportación correspondiente a lo establecido en los artículos 18 y 19 se realizará en dos pagos. El primero, por un importe equivalente al 50 por 100 de la cantidad financiada en el ejercicio anterior por los mismos conceptos, se emitirá en el primer trimestre del año en curso, la segunda orden de pago se realizará tras la firma por ambas partes del documento anexo al convenio en el que se determine la financiación correspondiente a ese ejercicio, y su abono se realizará en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de firma, siendo su importe el diferencial entre la cuantía total a financiar en ese ejercicio y la abonada en el primer pago.

En el apartado 2 del precepto se regula el abono de la aportación correspondiente al apartado 2.b) del artículo 20, aportación complementaria del coste estimado del personal del equipo profesional básico en relación con la financiación de las prestaciones del SAD, señalando que se realizará en un único pago, en un plazo máximo de dos meses desde que el órgano gestor disponga de los datos necesarios para su cálculo, conforme a lo establecido por el artículo 17 del Proyecto. La regulación del precepto que pretende mejorar el sistema de financiación con respecto al actualmente establecido por el Decreto Foral 32/2013, que contempla su abono en cuatro plazos, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el artículo 22 se precisa, en los mismos términos que el actual, que se entiende por gastos financiables aquellos que se imputen directa o indirectamente a la prestación de los programas básicos y que hayan sido efectivamente pagados con cargo al ejercicio económico en el que debió ejecutarse la actividad financiada, sin que nada pueda reprocharse a tal previsión.

El artículo 23 del Proyecto regula la justificación económica y técnica de la actividad realizada por los Servicios Sociales de Base, estableciéndose que antes del 1 de marzo de cada año, las entidades locales deberán presentar un informe justificativo de la actividad desarrollada y una memoria económica de la totalidad de los ingresos y gastos relacionados con el

desarrollo de los programas que deberá estar certificada por la persona que ocupe la secretaría u ostente la fe pública. La documentación deberá presentarse en los modelos oficiales que al efecto deberán aprobarse mediante Resolución de la Dirección General competente en materia de atención primaria de servicios sociales con arreglo a los contenidos mínimos que establece el apartado 2 del precepto.

El apartado 3 establece la obligación para las entidades locales de que, al menos, un 20 por 100 de la aportación de la Comunidad Foral de Navarra en concepto de costes específicos, deberá haberse realizado en actuaciones de apoyo a procesos de inclusión social o de emergencia social. En el apartado 4 se regula la labor de verificación del órgano gestor de la Administración Foral quien deberá emitir el informe favorable siempre que la entidad local responsable de la unidad de financiación disponga del personal del equipo profesional básico que se haya establecido en el correspondiente convenio de colaboración y que el gasto total justificado sea igual o superior a la cuantía que se establezca como coste estimado en el convenio de colaboración que se haya suscrito. En caso de que se aprecien defectos, el órgano gestor otorgará a las entidades locales un plazo de quince días desde el requerimiento para la subsanación de los defectos que se hayan podido detectar.

Por último, el artículo 24 regula la obligación de reintegro de las entidades locales de las cantidades que no fueron aplicadas durante el ejercicio correspondiente a la finalidad para la que fueron concedidas.

La regulación que contiene la sección 4ª, que pretende mejorar el sistema de pagos y el control del gasto con respecto a la regulación que contiene el vigente Decreto Foral 32/2013, es conforme con el ordenamiento jurídico y con los principios de buena administración y control del gasto público.

El Proyecto se completa con dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y otra final. La disposición adicional primera, sobre cambios del estrato poblacional, establece que ante cambios de población que conlleven variación en los criterios de financiación, será

necesario que el nuevo estrato poblacional se mantenga durante dos años consecutivos para que se materialice el cambio en el sistema de financiación, contemplando, en coherencia con lo anterior, que durante ese periodo no tendrán que ajustar el equipo profesional básico al nuevo estrato poblacional. La disposición analizada establece que su contenido no afectará a las unidades de financiación contempladas en el artículo 10.2 para zonas básicas con población superior a 25.000 habitantes. La disposición adicional segunda contempla la posibilidad de que mediante Orden Foral pueda actualizarse el precio del módulo previsto en el artículo 16 del Proyecto (costes específicos asociados a las características de cada zona básica) en el caso de que los indicadores RS1 y PA1 que se regulan (número de personas desempleadas entre 16 y 64 años y número de personas atendidas) se mantengan para el conjunto de la población de Navarra dentro de los porcentajes que se señalan, con la precisión de que el módulo no podrá ser, en ningún caso, inferior al establecido en el artículo 16.4 (mínimo el 30 por 100 del coste estimado del equipo profesional básico correspondiente a cada servicio social de base).

Las previsiones que contemplan ambas disposiciones adicionales resultan, aparentemente, coherentes y adecuadas, sin que este Consejo de Navarra pueda posicionarse sobre los específicos parámetros que se utilizan para su concreción.

La disposición transitoria primera establece un plazo de tres años para que las entidades locales adapten sus equipos profesionales a los estándares que se derivan del Anexo I del Proyecto, y la segunda garantiza que el nuevo sistema de financiación no podrá conllevar una reducción con respecto a la financiación que se recibe con el vigente Decreto Foral 32/2013, sin que nada pueda objetarse a tal regulación.

La disposición derogatoria única contiene una cláusula genérica de derogación y expresamente deroga el Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, siendo su contenido ajustado al ordenamiento jurídico.

Y la disposición final única, regula la entrada en vigor del Proyecto con efectos retroactivos al 1 de enero del año en que se publique en el Boletín

Oficial de Navarra, lo que no plantea problema alguno dado que, como ya se ha indicado, la disposición transitoria segunda garantiza en todo caso la ausencia de efectos negativos en la financiación derivados de los nuevos criterios que establece el Proyecto.

El nuevo Decreto Foral que se propone se completa con dos anexos que establecen datos complementarios para la aplicación de los nuevos criterios que determinan la financiación de los servicios sociales de base.

En el Anexo I se establecen los parámetros para determinar la composición de los equipos profesionales básicos de cada unidad básica o unidad de financiación, y el Anexo II establece la distancia entre la sede principal del Servicio Social de Base y los diferentes núcleos de población integrados en la zona básica a los efectos de aplicación y cálculo del coste asociado a la dispersión territorial regulado por el artículo 15 del Proyecto.

En definitiva, el Consejo de Navarra, en los términos señalados en el presente dictamen considera que el Proyecto se ajusta a las previsiones contenidas en la LFSS a la que desarrolla y complementa. Se recomienda un repaso del texto del Proyecto a los efectos de unificar algunos aspectos ortográficos en el uso de las mayúsculas y minúsculas.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, en los términos establecidos en el presente dictamen, considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los Servicios Sociales de Base se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.