

**Expediente:** 23/2020

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra y régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones.

**Dictamen:** 29/2020, de 23 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 23 de noviembre 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 doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 18 de septiembre de 2020 tuvo entrada en el 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra y régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 16 de septiembre de 2020.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y en el artículo 133 de 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 adelante, LFACFNSPI), el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la autorización y los requisitos de funcionamiento de los servicios en materia de servicios sociales se inició por la Dirección General del Observatorio de la Realidad Social, de Planificación y Evaluación de Políticas Sociales del Departamento de Derechos Sociales con una consulta pública previa, efectuada del 19 de septiembre al 10 de octubre de 2018.

2. Posteriormente, sin mediar Orden Foral de inicio, se elaboró un proyecto de Decreto Foral, mediante un proceso participativo coordinado por la Secretaria General Técnica y la Sección de Inspección del Departamento de Derechos Sociales, y con la intervención del Consejo Navarro de Bienestar Social, llevándose a cabo diversas reuniones con entidades y estamentos implicados en el sector y preocupados por la materia objeto de regulación -..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ...-..., ...-... y grupos parlamentarios de ..., ..., ...-.

3.- Conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el texto del proyecto de Decreto Foral se publicó en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 1 de junio al 30 de junio de 2020, presentándose alegaciones y sugerencias por parte de distintas entidades -..., ..., ..., ... y ..., Sindicatos ... y ..., ..., ..., cooperativas ... y ..., Federación de asociaciones y entidades de Navarra a favor de la persona con discapacidad intelectual o del desarrollo y sus familias, y ...-. Según se indica en el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Derechos Sociales de 8 de

septiembre de 2020, en el que se refiere el proceso de participación en el proyecto de Decreto Foral de los centros residenciales diurnos y ambulatorios de los ámbitos de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social de la Comunidad Foral de Navarra, las aportaciones fueron objeto de ponderación, incorporándose a las distintas versiones del Proyecto -un total de ocho- y quedando reflejadas en el texto final.

4. Al expediente se acompañan las memorias justificativa, económica, organizativa y normativa.

En la memoria justificativa, de fecha 2 de julio de 2020, se explica que el proyecto de Derecho Foral persigue cumplir con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS), a fin de establecer un régimen de atención personalizado e integral de la persona que se centre en ella, la protagonice y participe en su diseño. Se ponen de relieve las principales previsiones normativas y principios que se introducen en el proyecto de Decreto Foral, basado en el principio de participación en la estructura, organización y funcionamiento de los servicios (art. 39.a del Proyecto), el Plan de Atención Individual Centrado en la Persona (PAICP) (art. 41.e del Proyecto), la escucha y planificación en la atención personalizada (art. 39.f e i del Proyecto y Anexo I), la promoción de la autonomía personal, evaluación de las capacidades y su respuesta (Anexo III). Se alude igualmente a la regulación que se contiene sobre el derecho de la persona al grupo de apoyo, reflejado en el art. 41.e) del Proyecto, así como a las fases del proceso de Atención Centrada en la Persona (en adelante, ACP) a la que se refiere el Anexo I del Proyecto, así como a la exigencia del uso de un lenguaje sencillo y comprensible adaptado a los usuarios del servicio. Se hace referencia a la potenciación del Consejo de Participación de los Centros, cuyo desarrollo reglamentario se contempla en el artículo 60 de la LFSS, y los derechos de las entidades locales a participar en la gestión, la previsión de reuniones intermedias y publicación de las actas, así como la posibilidad de establecer otros sistemas distintos de participación en los centros, como las asambleas de personas usuarias.

Se indica que los elementos de personalización, participación, relacionalidad y dimensión comunitaria se encuentran previstos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023 como un valor añadido. También se señala que la modificación del Decreto Foral de Autorizaciones, que la presente norma efectúa, es un objetivo según dicho Plan para avanzar en el reconocimiento de los derechos y mejorar en la participación de la ciudadanía. Sobre la base de los resultados de las encuestas realizadas por el Observatorio de la Realidad Social de las personas usuarias de centros gerontológicos, se apunta que el proyecto de Decreto Foral pretende revertir la concepción de usuarios/as o pacientes de las personas residentes a fin de que se sientan protagonistas de los centros y servicios, influyendo en la forma en que se prestan éstos.

La memoria continúa destacando los cambios que el texto normativo persigue respecto de los roles profesionales sin abandonar el papel de expertos/as, orientados al acompañamiento, apoyo, orientación y motivación. Se incide en la regulación propuesta sobre la atención personalizada y la figura del profesional de referencia (art. 6.j de la LFSS) y las medidas incluidas para potenciar esta figura en el Anexo III.

Se destaca la importancia para la atención personalizada de la formación continua del personal, así como las previsiones y contenido del Plan de Formación anual y continuo. También se reseñan las exigencias normativas que se han impuesto relativas a que se cuente con personal de apoyo al personal con experiencia y/o formación en ACP para la homologación de centros, y las ratios que deberán existir respecto de los tipos de personal de atención directa y personal técnico para lograr una organización flexible, que atienda a las personas más allá de sus necesidades biológicas o físicas.

En el informe se describen las previsiones que se pretenden introducir para humanizar y personalizar los espacios conforme dispone el artículo 8.1 de la LFSS, lo que permitirá la consolidación de los sistemas que garanticen una calidad medible de los servicios según el artículo 5.m de la LFSS, así como los apoyos que se introducen para la implantación y evaluación de la

ACP. Se detallan las medidas de simplificación de los procedimientos fijados en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios) y la normativa nacional de desarrollo para la homologación de los servicios y la participación en la licitación de contratos o conciertos cuando se concurra voluntariamente para prestar servicios sociales dentro del sistema público de servicios sociales. Se alude al cumplimiento de dicha normativa, refiriendo las previsiones que se establecen en cuanto al sentido negativo del silencio administrativo, la comprobación del nivel de calidad de los servicios conforme a la legislación contractual, el cumplimiento de la Directiva de Servicios respecto del no solapamiento de requisitos y controles, el sistema de autorizaciones y comunicación previa, la regulación de autorizaciones especiales para experiencias pilotos e iniciativas cohousing con la documentación que se tendrá que presentar, los requisitos a cumplir, la solución de controversias, la posibilidad de instauración definitiva de servicios e inscripción en el Registro de Servicios Sociales, así como las medidas introducidas para aligerar las cargas administrativas en cuanto a las obligaciones de información y presentación de documentación.

La memoria concluye con la mención a los principios éticos y la referencia al voluntariado al que alude la norma proyectada, haciendo hincapié en la importancia de todo ello en la atención a las personas usuarias.

La memoria económica, de fecha 9 de mayo de 2020, tras detallar los antecedentes normativos y valorar la estructura de la norma, concluye que la “aprobación del proyecto de Decreto Foral que regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social, del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra no supone un incremento de gasto ni disminución de ingresos respecto a la situación actual para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio que acciones derivadas de su aplicación (construcción de nuevos

centros o rehabilitación de los existentes, etc.) en un futuro puedan elevar los costes en relación con las exigencias de la normativa que sustituya”.

Asimismo, la memoria organizativa, de fecha 2 de julio de 2020, destaca que el Proyecto que se pretende aprobar no afecta a la estructura orgánica del Departamento de Derecho Sociales, por cuanto los procedimientos que regula para la comprobación de los requisitos y estándares de calidad a que se sujetan los servicios ya existen en el momento presente, y se tramitan por la Sección de Inspección, quien continuará con dichas funciones. En cuanto al control de los elementos materiales, se mantiene la intervención que actualmente efectúa la Sección de Inversiones, Suministros y Obras. Respecto del trabajo de la Red de Apoyo a la Atención Centrada en la Persona y a su Comisión de Apoyo, se indica que ya existía una Red de Calidad sobre la que se pondrá en marcha la nueva Red, por lo que no se creará ninguna unidad ni órgano, sino que se modificará la forma de trabajar.

Finalmente, la memoria normativa, fechada el 8 de septiembre de 2020, pone de manifiesto que el objetivo del proyecto de Decreto Foral es ampliar la autonomía y capacidad de desarrollo de la personalidad de cada residente o usuario/a de un servicio social, aumentando su capacidad de decisión en cuanto a su vida dentro del marco de los centros o servicios sociales.

Por lo que atañe a la regulación del Proyecto, se reseña la legislación que resulta de aplicación a los distintos aspectos a que se refiere la norma proyectada: artículos 5, 9 y 10 de la Constitución Española (en adelante, CE) y los artículos 2, 5, 6 y 60 de la LFSS en cuanto a la regulación sobre el desarrollo y enriquecimiento de la atención personalizada e integral de la persona, las exigencias y principios de participación en el ámbito de los servicios sociales y su potenciación en el Consejo de Participación de Centros, la planificación y evaluación de la atención personalizada y la promoción de la autonomía personal; el artículo 63 de la LFSS respecto a la formación y participación de los y las profesionales; los artículos 6 y 64 de la LFSS en cuanto a la figura clave del profesional de referencia; y los artículos

8 de la LFSS y 29.3 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de julio, de Accesibilidad Universal, en cuanto a los espacios y accesibilidad cognitiva.

Igualmente, se hace eco de la necesidad de fijar los estándares de calidad para la prestación de los servicios conforme al artículo 5.m) de la LFSS; la ordenación por vía reglamentaria para obtener las autorizaciones y homologaciones según los artículos 69 y 78 de la LFSS; y el mantenimiento de ellas conforme a los artículos 73 y 79 de la LFSS.

Se alude al cumplimiento del mandato de simplificación en los procedimientos a tenor de la Directiva de Servicios y la normativa de procedimiento administrativo común (artículos 36, 111 y 130 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo), y en cuanto a la comunicación previa y régimen de las homologaciones administrativas de los servicios privados y de titularidad pública según los artículos 78 a 80 de la LFSS; entendiéndose que la regulación fijada ha cumplido con lo dispuesto en los artículos 5.1 y 10.3 de la Directiva de Servicios. También se reseña la incorporación de supuestos de comunicación previa junto a los de autorización y el desarrollo de todas las autorizaciones previstas en los artículos 69, 70 y 74 de la LFSS.

Finalmente, se alude a la tabla de derogaciones que se recoge en el proyecto de Decreto Foral que se refiere a las áreas de las personas mayores, discapacidad y enfermedad mental e inclusión social.

5. Consta también en el expediente un informe sobre el impacto por razón de género del proyecto de Decreto Foral, de fecha 16 de abril de 2020, emitido por la Unidad de Igualdad de Género del Departamento de Derecho Sociales en el que, tras recoger la fundamentación del mismo, la pertinencia de la norma proyectada al género, el marco normativo y contextual de la norma proyectada, el impacto previsible de ésta sobre la igualdad, así como la utilización de lenguaje empleado que se considera conforme a la normativa vigente, se concluye que el proyecto de Decreto foral “a pesar de que su contenido incide fundamentalmente en cuestiones procedimentales sobre autorizaciones administrativas y otras cuestiones formales (requisitos, homologaciones, estándares de calidad) puede tener un potencial impacto

positivo sobre la igualdad. Estas conclusiones son compartidas por el Informe de Observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de evaluación del impacto de género del Decreto Foral por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra de 22 de junio de 2020, señalándose que se ha utilizado un lenguaje inclusivo con apenas algún término susceptible de modificación.

6.- Se encuentra también unido a la documentación el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, fechado el 9 de septiembre de 2020, en el que, tras hacer referencia al marco normativo, los datos estadísticos y la previsión de los resultados respecto de las medidas introducidas en el proyecto de Decreto Foral, se destaca que la norma tendrá un impacto positivo sobre la accesibilidad, ya que responde a la necesidad de adaptar los recursos a las necesidades de las personas, recomendándose como medidas complementarias el seguimiento y evaluación de la implantación de aquéllas.

7.- Igualmente, consta en el expediente el informe sobre medición de cargas administrativas de 2 de julio de 2020, en el que, tras hacerse referencia al mandato de simplificación procedimental que emana de la Directiva de Servicios, la LPACAP y la LFACFNSPI, se destaca la regulación del Proyecto en cuanto a los actos sujetos a comunicación previa y su regulación, que no precisarían esperar a resolución administrativa para realizar cambios, prestar o cesar en los servicios; el régimen de la homologación que elude reproducir otro procedimiento de comprobación; la reducción de la documentación que han de presentar las entidades que presten servicios sociales; su tramitación por vía telemática; y el apoyo a la implantación.

8.- Al expediente se ha adjuntado el informe de una experta, elaborado a petición de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Departamento de Derecho Sociales, fechado en diciembre de 2019, que



analiza el proyecto de Decreto Foral y aprecia la coherencia del Proyecto con el enfoque y regulación de los modelos ACP, destacando el acierto de las decisiones de la norma proyectada.

9.- Por correo de 23 de junio de 2020, el Proyecto fue remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra para que presentaran las aportaciones o propuestas que considerasen pertinentes, sin que conste la recepción de aportaciones.

10.- El Proyecto fue informado, con fecha 15 de julio de 2020, por el Secretario General Técnico del Departamento de Derechos Sociales. En el informe se describe el proceso participativo seguido, las memorias incorporadas al Proyecto y tramitación efectuada, su información por los Consejos Navarros de Bienestar Social, de la Discapacidad y de las Personas Mayores, además de por el Consejo del Menor, la elaboración realizada de diversas versiones del Proyecto al incorporarse las alegaciones recibidas por diversas entidades, y remisión del texto de la norma a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra. Se destaca que el procedimiento seguido ha sido el correcto, y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico. Se señala la procedencia de recabar el informe de la Comisión Foral de Régimen Local y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, y, tras su examen por la Comisión de Coordinación, previa a la toma en consideración por el Gobierno, la emisión de dictamen por el Consejo de Navarra. Igualmente analiza el contenido de la norma, poniendo de relieve sus principales novedades, concluyendo que ésta es conforme al ordenamiento jurídico.

11.- El texto del Proyecto fue examinado por la Comisión Foral de Régimen Local en su sesión de 22 de julio de 2020, emitiéndose informe favorable.

Igualmente, se sometió a consideración del Consejo Navarro de Bienestar Social, del Consejo Navarro de la Discapacidad, del Consejo Navarro de las Personas Mayores y del Consejo Navarro del Menor, en las

sesiones celebradas el 14 de julio de 2020, aprobándose por unanimidad de los asistentes en todos estos órganos.

12. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto de Decreto Foral el 8 de septiembre de 2020, efectuando diversas consideraciones en cuanto a la forma, estructura y fondo del Proyecto, planteando varias propuestas de mejora. Las sugerencias fueron aceptadas y se han incorporado al texto, como se refleja en el informe emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Derechos Sociales de fecha 10 de septiembre de 2020.

13. En sesión de 14 de septiembre de 2020, la Comisión de Coordinación examinó el acuerdo por el que se toma en consideración la propuesta del presente Decreto Foral, según certificado de la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

14. El Gobierno de Navarra, en sesión de 16 de septiembre de 2020, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social, del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral y el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, a los efectos de la petición de emisión por el Consejo de Navarra de su dictamen preceptivo.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una Exposición de Motivos, cuarenta y seis artículos divididos en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y cuatro anexos.

En el Título I, que acoge las disposiciones generales, se regula en los artículos 1 a 4 el objeto de la norma, su ámbito de aplicación, la competencia en cuanto a su contenido, la autorización administrativa y comunicación previa.

El Título II, dedicado a las autorizaciones administrativas, prevé en el Capítulo I, las clases de autorizaciones administrativas -artículos 5 a 11-, mientras que el Capítulo II recoge el procedimiento para obtener dichas autorizaciones, dividiéndose la regulación en cinco secciones: la autorización para el funcionamiento -artículos 12 a 15-, la autorización para la modificación sustancial de los centros -artículos 16 a 18-, las autorizaciones provisionales en supuestos excepcionales cuando se prevean ubicaciones temporales -artículos 20 a 23-, las autorizaciones específicas -artículos 24 a 27- y la autorización para el cese del servicio -artículos 28 a 30-. En el Capítulo III, artículos 31 a 32, se aborda el régimen de mantenimiento y revocación de las autorizaciones y suspensión de actividad.

El Título III regula el régimen de comunicación previa -artículos 33 a 37-, en tanto que el Título IV disciplina en un solo precepto, artículo 38, las homologaciones administrativas.

El Título V recoge los principios generales de funcionamiento y los derechos y deberes de las personas usuarias, abordándose en su Capítulo I los principios generales de funcionamiento y las obligaciones -artículos 39 a 40-, y en el Capítulo II los derechos y deberes de las personas usuarias -artículos 41 a 43-.

Finalmente, el Título VI disciplina la red de apoyo a la atención centrada en la persona en los artículos 44 a 46.

Por su parte, las disposiciones adicionales contemplan: la primera, los centros multiservicios; la segunda, el control de fichajes; la tercera, la exención de los requisitos funcionales; la cuarta, la configuración formal de la atención centrada en la persona; la quinta, los principios éticos en la atención social; y la sexta, el plazo de adecuación a la normativa de condiciones funcionales y materiales.

La disposición transitoria primera fija la habilitación para el ejercicio de la dirección y coordinación; la disposición transitoria segunda, los centros del área de menores; la disposición transitoria tercera, las ratios de enfermería en centros residenciales pequeños.

La norma proyectada incorpora una disposición derogatoria única, así como cuatro disposiciones finales que se refieren a la habilitación para el desarrollo normativo, la modificación del Decreto Foral 34/2011, de 2 de mayo, la modificación de la denominación del servicio de la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, y la entrada en vigor del proyecto de Decreto Foral.

En cuanto a los Anexos: el Anexo I fija los requisitos materiales y funcionales de los servicios del sistema de servicios sociales, distinguiendo entre servicios gestionados por personas o entidades prestadoras del servicio y servicios colaborativos; el Anexo II prevé los requisitos específicos de los servicios, según se trate de servicios de atención residencial o servicios de atención diurna; el Anexo III establece los criterios e indicadores mínimos para los servicios y para la obtención de la homologación administrativa; y el Anexo IV recoge el modelo de principios éticos en la atención social.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta persigue adecuar la regulación de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, así como el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, a las previsiones contenidas en la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

En concreto, se dicta en desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 5, 6, 8, 22, 34, 60, 62, 63, 64, 68, 69 a 75, y 76 a 80 de la LFSS, que remiten al desarrollo reglamentario, de manera directa o indirecta, la regulación de los Consejos de participación, los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios, los centros de servicios sociales, los servicios sociales especializados, el carácter de la intervención de los profesionales, los derechos y deberes de los profesionales, el profesional de

referencia, los derechos y deberes de la iniciativa privada, el régimen y los requisitos mínimos para la obtención de las autorizaciones administrativas, el procedimiento de concesión de las autorizaciones, el mantenimiento de autorizaciones, las autorizaciones específicas, el Registro de Servicios Sociales, régimen y requisitos mínimos para la homologación, su mantenimiento y la homologación de los servicios públicos.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, como se prevé en el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPI) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPI, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en LPACAP y LFACFNSPI, con carácter previo a la elaboración de la Proyecto, se realizó una consulta pública del 19 de septiembre al 10 de octubre de 2018.

Sin mediar Orden Foral de inicio, se procedió a elaborar un proyecto de Decreto Foral mediante un proceso participativo, que fue coordinado por la Secretaría General Técnica y Sección de Inspección del Departamento de Derecho Social y en el que intervino el Consejo Navarro de Bienestar Social. Se llevaron a cabo distintas reuniones con ..., ..., ..., ..., ..., ... y ..., ..., ...-..., ...-..., y los grupos parlamentarios de ..., ... ..., ..., quienes realizaron diversas aportaciones y consideraciones, habiéndose elaborado un total de

ocho versiones del texto al que se incorporaron las sugerencias, alegaciones y apreciaciones vertidas por esos entes.

Acompañan al Proyecto las memorias justificativa, económica, organizativa y normativa que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados los informes sobre participación ciudadana, impacto por razón de género, por razón de accesibilidad y discapacidad, cargas administrativas, así como el emitido por una experta a petición de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Departamento de Derecho Sociales.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 1 de junio al 30 de junio de 2020, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, presentándose diversas alegaciones y sugerencias por parte de distintas entidades, que se tuvieron en cuenta en la redacción final de la norma proyectada.

Constan en el expediente los informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Derecho Sociales, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 132.5 de la LFACFNSPI, y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas apreciaciones también han sido incorporadas al proyecto de Decreto Foral.

La norma proyectada ha sido objeto de análisis por la Comisión Foral de Régimen Local, el Consejo Navarro de Bienestar Social, el Consejo Navarro de la Discapacidad, el Consejo Navarro de las Personas Mayores y el Consejo Navarro del Menor, quienes la informaron favorablemente. Se ha remitido a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinada en la sesión correspondiente por la Comisión de Coordinación.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ha ajustado a Derecho, aun cuando el inicio de su tramitación no se efectuara mediante Orden Foral.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco normativo**

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP), 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 o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Desde una perspectiva general, cabe señalar que la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y ratificado por España el 23 de noviembre de 2007 (en adelante, CIDPD), viene impulsando un cambio de paradigma en cuanto a la tutela y protección de las personas con discapacidad. Así, en su artículo 4.1 impone a los Estados Partes, entre otros aspectos, el compromiso de “asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”; fijando en su artículo 19, entre otras medidas, el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad:

“Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y

adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

- a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;
- b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta;
- c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades”.

La CIDPD en su artículo 26 dispone, además, la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad, con la adopción de las medidas que resulten precisas:

1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas:
  - a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona;
  - b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales.
2. Los Estados Partes promoverán el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación.



3. Los Estados Partes promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación.

Por su parte, el artículo 9.2 de la CE reconoce que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, estableciendo el texto constitucional en su artículo 10.1 que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

A ese mandato y principios se une el fijado en el artículo 14 de la CE que prevé la igualdad de trato y no discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Los poderes públicos se encuentran vinculados, igualmente, por lo fijado en el artículo 39 de la CE en cuanto a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y tutela a los niños que “gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”. Además, el artículo 40 de la CE prevé que los poderes públicos promoverán el impulso de las condiciones favorables para el progreso social y económico; el artículo 49 de la CE señala que se comprometerán a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran, y su amparo para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos; y el artículo 50 de la CE establece que promoverán el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atienda a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Por lo que se refiere a la prestación de los servicios en el ámbito social, hay que partir de que la Directiva de Servicios impone a los Estados

Miembros de la Unión Europea, en su artículo 5.1, la simplificación de procedimientos, reseñándose en su artículo 10.3 que:

“Las condiciones de concesión de una autorización para un nuevo establecimiento no deberán dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en otro Estado miembro o en el mismo Estado miembro. Los puntos de contacto contemplados en el artículo 28, apartado 2, y el prestador deberán colaborar con la autoridad competente facilitando la información necesaria sobre dichos requisitos”.

Estas exigencias se han concretado en España en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la que se establece que, para someter a un régimen de autorización, aquellas que no se encuentran excluidas en el artículo 2, se ha de cumplir con lo indicado en su artículo 5:

“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen...

b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y

c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”.

Disponiéndose en el artículo 6 de la Ley 17/2009, en cuanto al procedimiento de autorización, que:

“Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e

inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento”

Dicho régimen aparece igualmente recogido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), en cuanto al ámbito de actuación de las autoridades competentes, disponiéndose en su artículo 5, dedicado a “principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes”, que:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Desde la perspectiva competencial, la CE reconoce en su artículo 148.1. 20ª que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “asistencia social”.

La Comunidad Foral de Navarra ha asumido ésta en la Ley Orgánica 13/1992, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), contando con competencia exclusiva en materia de asistencia social -artículo 44.17 LORAFNA-, de “desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad” -artículo 44.18 LORAFNA-, y sobre las instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social, conforme a la legislación general del Estado -artículo 44.23 LORAFNA-.

En virtud de esas competencias, se dictó la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que sustituyó a la anterior Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales y su complementaria, la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales. La norma proyectada viene a completar y desarrollar reglamentariamente los principios y previsiones contenidos en la LFSS.

En consecuencia, siendo este el objeto del proyecto de Decreto Foral, los parámetros de contraste jurídico de la legalidad habrán de referirse a la LFSS, la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, la “Directiva de Servicios”, la LGUM, la LPACAP y la LFACFNSPI, sin perjuicio de las valoraciones que procedan respecto del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

Como se ha dicho, el Proyecto objeto de dictamen tiene por objeto la regulación de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, así como el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, adecuándolas a las previsiones contenidas en la LFSS. Ello se efectúa en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno Foral de Navarra (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP), siendo el rango el adecuado.

#### ***B) Justificación y forma***

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, el proyecto de Decreto Foral se dicta para ajustar a las previsiones contenidas en la LFSS la regulación de la prestación de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social, el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, con la que se prevé un cambio de paradigma en la forma de la prestación y atención a los colectivos usuarios de esos servicios basado en AICP.

En este sentido, la Exposición de Motivos del proyecto de Decreto Foral alude a la necesidad de ofrecer servicios sociales de calidad e incorporar la nueva filosofía de la atención centrada en la persona, implementada en las políticas sociales de los Países Nórdicos, Reino Unido, Canadá o Australia, siendo éste un elemento clave para la mejora de la calidad. Se indica que estos modelos persiguen armonizar los sistemas organizativos de los servicios con las preferencias de la persona usuaria que pasa de ser mera perceptora del servicio a un sujeto de derechos. Se hace hincapié en que este modelo normativo desarrolla la CIDPD, aprobada el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España en 2007. Se abunda, haciendo alusión a los principios en los que se sustenta la ACP, que con ello se persigue el empoderamiento de las personas para que se impliquen en las decisiones relacionadas con su atención, los cambios de los roles profesionales, de los diseños arquitectónicos y configuración de espacios físicos de los centros, así como la modificación de los modelos de gestión de los servicios y sistemas de evaluación.

La modificación normativa proyectada de autorización e inspección se justifica en la eliminación de los requisitos que chocan con ese modelo de atención, así como en la incorporación de esa filosofía de la ACP a los principios generales de funcionamiento de los servicios, a los derechos y deberes que se reconocen a las personas, a los requisitos materiales y funcionales que se establecen para los servicios y regulación de las unidades convivencia, así como para la incorporación de la figura del profesional de referencia o facilitador de apoyos, además de la regulación de los estándares de calidad.

Se describen también otros cambios que introduce la norma proyectada, como los requisitos exigidos en cuanto a los medios humanos y modelo de su cómputo, en el que se diferencia entre la atención directa - cuidadores/as profesionales, auxiliares de enfermería o equivalente y técnicos/as de integración social y técnico/a social- y el personal técnico, no incluyéndose a los servicios generales ni a la dirección del centro en la suma de personal de atención directa.

Finalmente, se resumen los preceptos recogidos en el proyecto de Decreto Foral con las principales novedades dispositivas y la explicación de los motivos de tal regulación.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, pues cumple las previsiones establecidas en la LFSS y desarrolla esta regulación en el ámbito de los servicios de residencia, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social de los servicios sociales, así como el régimen de autorizaciones, comunicación previa y homologación. En consecuencia, cabe estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 132 de la LFACFNSPI, de manera motivada.

Desde la perspectiva formal, se recomienda que se repase el texto del Proyecto para enmendar algunas erratas de la Exposición de Motivos, como la indicación del número de disposiciones finales, que son cuatro, y no tres, como refiere aquel.

### ***C) Contenido del proyecto.***

Como ya se ha indicado, el Proyecto consta de seis Títulos que integran un total de cuarenta y seis artículos, cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y cuatro anexos.

En el Título I se recogen las “disposiciones generales”. Así, el artículo 1 prevé cuál es el objeto de la norma proyectada, el establecimiento del régimen jurídico del funcionamiento de los servicios residenciales, ambulatorios y de día de carácter social de la Comunidad Foral de Navarra, para las áreas de personas mayores, con discapacidad, con enfermedad mental e inclusión social, exigencias mínimas para las autorizaciones, y régimen administrativo de comunicación previa y homologaciones de sus prestadores. En el artículo 2 se define el “ámbito de aplicación” del Proyecto que se refiere a los servicios ya indicados que se ubiquen en la Comunidad Foral de Navarra, quedando expresamente excluidos los atinentes a las

áreas de atención a menores, familia y comunidad, así como los de violencia de género. El artículo 3, “competencia”, determina el Departamento competente, el de Servicios Sociales, que ejercerá las funciones sobre autorizaciones y comunicación previa para la prestación de aquellos servicios dentro de la Comunidad Foral de Navarra. Y, finalmente, el artículo 4 dispone el sometimiento de la prestación de servicios sociales, según sea el caso, a autorización administrativa o comunicación previa; la inscripción de oficio en el Registro de Servicios Sociales, y sin necesidad de autorización, de los centros cuya titularidad corresponda a la Comunidad Foral de Navarra; así como la no suplenia de esta autorización por las licencias o autorizaciones que requieran la normativa sectorial vigente.

Nada cabe objetar a estas previsiones que son conformes a la competencia que ostenta Navarra en la materia de servicios sociales y se acomodan a lo dispuesto en la LFSS. A este respecto cabe recordar que los artículos 68.3, 69, 75 y 76 de la LFSS prevén las exigencias descritas de autorización administrativa e inscripción en el Registro de Servicios Sociales para la prestación de servicios sociales en la Comunidad Foral de Navarra, así como para su homologación; atribuyendo en el artículo 38.g) de la LFSS al Departamento en materia de servicios sociales la competencia para ejercer las funciones de registro, autorización y homologación de la calidad de los servicios del sistema.

Desde la perspectiva formal se sugiere, para que resulte más clara la delimitación de las áreas excluidas, artículo 2.2 del Proyecto, la inclusión de una coma tras la referencia a los servicios de “familia y comunidad”, antes de la mención de las relacionadas con la violencia de género.

En el Título II se regulan las “autorizaciones administrativas”, fijando en el Capítulo I, artículos 5 a 11, las “clases de autorización administrativa”.

Así, el artículo 5 del Proyecto condiciona, con carácter general a la obtención de autorización administrativa, la posibilidad de prestación de servicios sociales en Navarra y su integración en el sistema cuando no estén sujetos al régimen de comunicación previa. Se reconoce la posibilidad de

que las personas físicas o jurídicas puedan realizar prestaciones concretas, aunque no formen parte del sistema, así como la necesidad de cumplimiento de lo contenido en los anexos del Proyecto para la obtención de las autorizaciones.

En el artículo 6 se enumeran las clases de autorización, que desarrollan los artículos 7 a 11 del proyecto de Decreto Foral.

Para la autorización del funcionamiento de los servicios sociales y su modificación, el artículo 7 define qué debe entenderse por funcionamiento: la puesta en marcha de un servicio con los medios suficientes. Se prevé la modificación de la autorización en caso de aumento de la capacidad asistencial del servicio; el alcance de la autorización de un servicio que no disponga o requiera inicialmente el centro y posteriormente cuente con él; la exigencia de petición de autorización para cada servicio en caso de multiservicios y su concesión en una sola autorización; así como la forma de autorización en dos fases de los servicios experimentales y de los ya autorizados cuando se trate de un tipo de atención diferente.

El artículo 8 del Proyecto regula la “autorización para la modificación sustancial de los centros donde vayan a prestarse servicios sociales autorizados”, entendiéndose que se da esta situación cuando las obras de reforma o ampliación modifiquen alguna de las condiciones sustanciales del proyecto técnico.

En el artículo 9 se contemplan las “autorizaciones provisionales” en caso de las situaciones excepcionales de ubicaciones temporales, obras, emergencia sanitaria u otras similares, debiéndose garantizar las condiciones básicas de seguridad e higiene y las condiciones de accesibilidad conforme a quien sea la persona usuaria del servicio.

El artículo 10 regula las “autorizaciones específicas” que soliciten las personas físicas o jurídicas para actuaciones concretas, con validez circunscrita a la actuación solicitada y por tiempo limitado. También prevé que las entidades que no se dediquen a la prestación de los servicios puedan solicitar autorizaciones para el desarrollo de experiencias piloto, así



como agrupaciones o entidades sin ánimo de lucro para servicios de cohousing. Se dispone, igualmente, que los titulares ya autorizados puedan pedir autorizaciones específicas conforme al régimen establecido.

Finalmente, el artículo 11 regula la necesidad de “autorización para el cese de servicios”, sea temporal o definitivo, parcial o total, por las personas o entidades del sistema público de servicios sociales o beneficiarias de subvenciones. Se considera cese total la afectación del servicio en su conjunto, y parcial la reducción de plazas; el cese temporal parcial, la interrupción de la prestación de algún servicio durante un plazo; el cese temporal total, la interrupción de todas las prestaciones por tiempo determinado; el cese definitivo parcial, cuando se deje de prestar algún servicio definitivamente; y el cese definitivo total, la no prestación definitiva de servicios.

Los preceptos descritos resultan conforme a Derecho. La regulación reseñada se ajusta a las exigencias de la Directiva de Servicios y a las previsiones de la LGUM, cuyo artículo 17.1 prevé que “se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen”. Como se explica en la Exposición de Motivos del presente proyecto de Decreto Foral, en el presente caso median las razones legales para el sometimiento de estos servicios a la autorización previa. El principio de necesidad concurre “por las especiales características que se producen en la prestación de servicios sociales, por la vulnerabilidad de las personas a las que se atiende en estos servicios y por los objetivos de la política social que se persiguen”, razones de interés general que justifican la necesidad de la autorización. La proporcionalidad del requisito de la “autorización” queda justificada en atención a que <<articular un sistema de comunicación y control “a posteriori” para poner en marcha servicios de atención social resultaría insuficiente para garantizar la salud y seguridad de las personas vulnerables a las que se atiende en estos servicios, y podría determinar que ese control “a posteriori” tuviera lugar cuando la lesión ya se hubiera producido, resultando en muchos casos irreversible, dada la vulnerabilidad de las personas a las que se atiende>>.

A ello se une, en el plano normativo reglamentario, que la regulación contenida en los artículos 6 a 11 se ajustan a las previsiones dispuestas en el artículo 69 de la LFSS que exige autorización administrativa para la prestación de los servicios. Por su parte, el artículo 70 de la LFSS especifica los supuestos en los que será necesario obtener esa, que son los previstos en esta norma reglamentaria: a) autorización para la modificación sustancial de los centros donde vayan a prestarse servicios sociales; b) autorización para el funcionamiento de los servicios sociales, así como para los cambios de titularidad o modificación de las funciones y objetivos; c) autorizaciones provisionales para supuestos excepcionales, cuando se prevean ubicaciones temporales; y d) autorización para el cese de actividad de los servicios.

Por otra parte, resulta suficientemente justificado que la regulación proyectada se limite al ámbito de actuación de la prestación de servicios en las áreas de personas mayores, con discapacidad, con enfermedad mental e inclusión social, dada la entidad y singularidad de las problemáticas que atañen al área de menores, violencia de género, así como familia y comunidad. Como se indica en la Exposición de Motivos, estas últimas áreas requieren de una normativa propia que atienda a su singularidad, a lo que no son ajenos los cambios normativos que, en cuanto a los menores, se han producido en la legislación estatal, así como los que augura el Proyecto de Ley 121/000027 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, que se halla este momento en fase de tramitación parlamentaria.

No obstante, en el ámbito formal, para la mejor comprensión y separación de las previsiones normativas, se sugiere la revisión gramatical del tenor recogido en el número 1 del artículo 5, incluyéndose una coma tras la referencia "...en la Comunidad Foral de Navarra", y antes de "formando parte...".

En el Capítulo II de este Título II se regula el procedimiento para obtener las autorizaciones administrativas, según el tipo de que se trate.

Así, la Sección 1ª se dedica a la autorización para funcionamiento, disponiéndose en el artículo 12 del proyecto de Decreto Foral el “inicio del procedimiento” a instancia de parte, dirigido al órgano competente en materia de inspección conforme a LPACAP, presentándose la solicitud de manera electrónica por quienes estén obligados a relacionarse electrónicamente con la administración, o presencial o electrónicamente por quien no.

En el artículo 13 se detalla la documentación que se tendrá que adjuntar con la solicitud relativa a la persona solicitante, titularidad del inmueble, memoria de los fines perseguidos y destinatarios, los proyectos básicos o de ejecución de obras, características del centro físico que justifiquen el cumplimiento de los requisitos específicos, materiales y técnicos regulados en el proyecto de Decreto Foral. Se dispone que se exigirá nueva solicitud y justificación para el incremento del número de plazas; y si fuera un cambio del proyecto técnico inicial, se tramitará como autorización para la modificación sustancial.

En el artículo 14, dedicado a la tramitación, se atribuye a la Inspección la competencia para verificar la documentación y requerir la subsanación con aplicación de la LPACAP. Cuando el servicio para el que se solicita la autorización precise la edificación o reformas de edificios, se requerirá informe vinculante y preceptivo al servicio de obras del Departamento, remitiendo al interesado el mismo, y con posibilidad de la subsanación de los defectos. Finalizadas las obras, el equipo de Inspección las visitará, dándose plazo para subsanar. En las experiencias piloto, se concede un plazo de 15 días para las alegaciones, cuando medien discrepancias sobre los requisitos específicos.

Por su parte, el artículo 15 regula la “resolución”, que se efectuará por el órgano competente; con silencio negativo sobre la petición si pasan tres meses desde la comunicación de obras finalizadas y no se ha emitido resolución. En las experiencias piloto, transcurrido el tiempo de contraste de la innovación, y previa visita de la Inspección para corroborar los requisitos

específicos, se considera concedida la autorización ordinaria; y se procederá a la inscripción de oficio de los servicios autorizados.

La Sección 2ª de este Capítulo II regula la “autorización para la modificación sustancial de centros” que, en cuanto a la iniciación del procedimiento -artículo 16-, se remite al artículo 12 del Proyecto. En ella se fija la documentación a presentar en el artículo 17 -memoria expositiva de fines, proyecto básico o proyecto de ejecución de obras, proyecto de equipamiento, y declaración responsable sobre cumplimiento de requisitos y estándares de calidad-; la tramitación del procedimiento según el régimen previsto en el artículo 14 del Proyecto -artículo 18-; y la resolución de forma motivada por el órgano competente, con aplicación del silencio negativo en el caso de falta de resolución en tres meses, y anotación de oficio en el Registro de Servicios Sociales -artículo 19-.

Por su parte, la Sección 3ª establece el régimen de “autorizaciones provisionales en supuestos excepcionales cuando se prevean ubicaciones temporales”, disponiendo el inicio del procedimiento en el artículo 20, conforme a lo previsto en el artículo 12 del Proyecto. Se detalla la documentación a aportar con la solicitud en el artículo 21 -descripción detallada con planos del inmueble, declaración responsable de técnico sobre el cumplimiento de los requisitos de seguridad e higiene, equipamiento, personal y plazas previstas y copia del seguro de responsabilidad civil-. Fija la tramitación en el artículo 22, que corresponderá a la Inspección en cuanto a la verificación de la documentación y que podrá ser subsanada conforme a la LPACAP, disponiéndose una visita a la que deberá acudir una persona representante de la persona o entidad solicitante, y a la que se le concederá un plazo de 30 días para la subsanación de los requisitos. Y, finalmente, regula la resolución en el artículo 23, que será de forma motivada por el órgano competente, haciendo constar el carácter temporal y posibilidad de prórroga, en caso de que se acredite la imposibilidad de cumplir el plazo; con aplicación del silencio negativo en el caso de falta de resolución en tres meses; y anotación de oficio de la autorización en el Registro de Servicios Sociales.

En la Sección 4ª se establece el régimen de las “autorizaciones específicas”, disponiendo el inicio del procedimiento en su artículo 24 conforme a lo previsto en el artículo 12 del Proyecto. En el artículo 25 se detalla la documentación que habrá de aportarse: memoria explicativa detallada de la actuación o actividad a desarrollar con las especificaciones de fines, medios, tiempo de las actividades y experiencia piloto y, tratándose de experiencias de innovación, las reglas organizativas internas, documentación acreditativa de la personalidad, y declaración responsable del cumplimiento de los requisitos mínimos; se dispone, además, la exigencia de cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma proyectada y, para los experimentales, los mínimos generales en la fase de contraste de la innovación y, contrastada, los que correspondan al servicio más similar, o los determinados por el Departamento competente o el adecuado al tipo de atención de la persona residente. En cuanto a la tramitación, artículo 26, se remite a lo previsto en el artículo 14.1 del Proyecto, disponiéndose la visita del órgano competente en materia de inspección con la presencia de una persona representante de la persona o entidad solicitante, levantamiento de acta y plazo de alegaciones por 15 días. La resolución, regulada en el artículo 27 del Proyecto, se atribuye al órgano competente en materia de servicios sociales, quien tendrá que resolver motivadamente y detallar que se trata de una autorización específica; se aplicará el silencio administrativo negativo si hubieran transcurrido tres meses sin resolución; y se procederá a la inscripción de oficio del servicio autorizado en el Registro de Servicios Sociales por el tiempo solicitado, pudiéndose convertir en ordinaria la autorización concedida para las experiencias piloto, previa visita de Inspección.

Por último, en la Sección 5ª se contempla la “autorización para el cese del servicio”. En el artículo 28 se prevé la “presentación y documentación”. En cuanto al inicio del procedimiento, se remite a lo dispuesto en el artículo 12 del Proyecto, exigiéndose esta autorización para las actividades o servicios que formen parte de los servicios públicos o hayan sido subvencionados, fijándose como documentación a aportar la memoria explicativa de las causas del cese, estado y situación de los usuarios

afectados, y calendario propuesto para el cese de la actividad. Respecto de la tramitación, artículo 29, se dispone que la solicitud habrá de presentarse al menos un mes antes de la fecha prevista de cierre, para su análisis y comprobación. La resolución, artículo 30, corresponderá al órgano competente en materia de servicios sociales que tendrá que resolver motivadamente en el plazo de un mes; y, en caso de que se hubiera recibido financiación pública, no se autorizará salvo que la parte de la financiación no amortizada haya revertido a la Administración, considerándose amortizada la inversión inmobiliaria a los 30 años y la mobiliaria a los 10 años, si las bases de la subvención no establecieran otro plazo; aplicándose el silencio administrativo negativo si la resolución no se contesta en el plazo de un mes.

En el plano sustancial los preceptos descritos son conformes a la legalidad. La regulación prevista se acomoda a las previsiones de los artículos 69 y 70 de la LFSS que establecen el régimen de autorización para los actos que nos ocupan, conforme a lo también dispuesto en el artículo 72 de la LFSS. Este último artículo prevé, en su número 2, que el desarrollo reglamentario del procedimiento debe *“contemplar, al menos, la realización de una visita del personal del Departamento competente en materia de servicios sociales a la que deberá acudir un representante de la entidad solicitante, debiendo levantarse acta de la visita, así como el establecimiento de un periodo de alegaciones para el caso de que en el acta se detecten incumplimientos que impidan otorgar la autorización solicitada”*; disponiendo que el procedimiento se inicie a instancia de parte, así como la aplicación del silencio administrativo negativo cuando transcurra el plazo previsto reglamentariamente para resolver y notificar la solicitud presentada (art. 72.1 y 3 LFSS).

Se adecuan también a las previsiones fijadas para las autorizaciones específicas, reguladas en el artículo 74 de la LFSS, cuyos requisitos y procedimiento de obtención esta norma remite al desarrollo reglamentario (art. 74.2 LFSS) para las personas físicas y jurídicas que no tengan la consideración de entidades de iniciativa privada de servicios sociales (art. 74.1 LFSS).

La normativa proyectada se amolda igualmente a la previsiones que el artículo 75 de la LFSS establece en cuanto al Registro de Servicios Sociales en el que se prevé, número 1, que el *“Departamento competente en materia de servicios sociales deberá contar con un Registro de Servicios Sociales, en el que constarán los servicios que formen parte del sistema de servicios sociales y las Administraciones Públicas y entidades de iniciativa privada de servicios sociales que sean titulares y/o gestionen dichos servicios”*; disponiéndose su desarrollo reglamentario conforme fija su número 2: *“Los datos que deba contener el Registro de Servicios Sociales y el procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de éstos se establecerán reglamentariamente, indicando aquéllos que tendrán carácter público”*.

No obstante, desde un punto de vista formal, se recomienda repasar el texto para su mejor corrección gramatical, singularmente el artículo 25.1.b) en el que se advierte una discordancia de número, y en el artículo 25.1. c) en el que se omite un artículo.

En el Capítulo III de este Título II se regula el “mantenimiento y revocación de autorizaciones y suspensión de la actividad”. Así, el artículo 31 del proyecto de Decreto Foral exige que en todo momento se cumplan los requisitos mínimos y estándares de calidad para el mantenimiento de las autorizaciones otorgadas. El artículo 32 dispone que el incumplimiento de ese deber pueda dar lugar a la revocación de la autorización, procedimiento que se iniciará de oficio, con comunicación al interesado y concesión de un plazo de 15 días para alegaciones, práctica de prueba y subsanación de las deficiencias detectadas, la posibilidad de suspensión cautelar de la autorización, la resolución en el plazo de seis meses por el órgano competente en materia de servicios sociales, y la supresión de los datos registrales en el Registro de Servicios Sociales y, en su caso, la anotación de la suspensión.

Nada cabe objetar desde la perspectiva de la legalidad a las previsiones transcritas que vienen a recoger lo ya fijado en el artículo 73 de la LFSS, que contempla las exigencias que deben observarse para el

mantenimiento de las autorizaciones. En este sentido la citada norma dispone que:

1. Para mantener las autorizaciones otorgadas será requisito necesario cumplir en todo momento con los requisitos mínimos a los que hace referencia el artículo 71 y, asimismo, mantener unos estándares mínimos de calidad de los servicios que se presten.
2. Los estándares mínimos se establecerán reglamentariamente, y se conseguirán en función de indicadores cuantitativos y cualitativos que contemplen aspectos relativos a la estructura de los servicios, a sus recursos humanos, a la evaluación objetiva del servicio prestado y a la satisfacción de los usuarios.
3. El incumplimiento de los requisitos mínimos y de los estándares de calidad podrá dar lugar a la revocación o suspensión de la autorización concedida, previa incoación del oportuno procedimiento que será establecido reglamentariamente y que garantizará en todo caso la audiencia del interesado.
4. La suspensión o revocación de la autorización de funcionamiento supondrá, asimismo, la supresión de los datos registrales recogidos en el Registro de Servicios Sociales.

El Título III regula la “comunicación previa”, enumerándose en el artículo 33 los actos que quedan sujetos a ella, a cuya regulación se dedican los artículos 34 a 37 del proyecto de Decreto Foral.

Así, para el cambio de titularidad en la prestación, el artículo 34 dispone que la comunicación se realizará en el plazo de quince días desde que se produjo la transmisión; que se presentará copia de la documentación que acredite la personalidad, sus estatutos y acuerdos de transmisión, el compromiso de subrogación en las obligaciones del anterior titular; y se procederá a la inscripción del cambio en el Registro de Servicios Sociales. Respecto de los servicios ambulatorios, cuya prestación puede ser puntual o periódica, el artículo 35 dispone que la comunicación del inicio de esos servicios se efectúe con una antelación mínima de treinta días, acompañándose de la memoria expositiva de los fines, necesidades, destinatarios y medios, la acreditación de la personalidad si no obrara ya en la administración y el plan de actuación; y se establece que recibida la documentación se solicite informe sobre la adecuación del servicio, que



deberá ser emitido en el plazo de quince días. Para el cese del servicio por parte de personas o entidades que no forman parte del sistema público de servicios sociales, ni han percibido subvención relacionada con el mismo, el artículo 36 prevé que éste se comunique con tres meses de antelación al cierre, acompañándose la documentación fijada en el artículo 28.b y c) del Proyecto, con análisis por el Departamento correspondiente de sus consecuencias.

Los efectos de la comunicación previa se detallan en el artículo 37. Será la inscripción correspondiente; y, en caso de que se hubiera iniciado el funcionamiento del servicio y comprobado por la Inspección el incumplimiento de los requisitos, la propuesta de adopción por el organismo correspondiente de las medidas cautelares o definitivas que procedan, o inicio de procedimiento sancionador.

El contenido de este Título resulta igualmente acorde a Derecho. Aunque los servicios que son objeto de comunicación no aparecen detallados en la LFSS, por ser distintos a los reseñados como susceptibles de autorización y tener una trascendencia menor, cabe estimar que en este punto el desarrollo reglamentario del proyecto de Decreto foral queda justificado en aras de que el procedimiento para estas actuaciones se encuentre reglado, sea claro, inequívoco, objetivo e imparcial, transparente, y pueda ser conocido con antelación, resultando proporcionado en atención al interés general que media en esta materia de servicios sociales, lo que se ajusta a las previsiones del artículo 129 de la LPACAP y 129 de la LFACFNSPI. En este sentido debe recordarse que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 5.c, in fine, señala que “en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”; debiéndose recordar que la LGUM en su artículo 17.2 reconoce que: “las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por

alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”, como en esta materia acontece.

Desde la perspectiva formal, convendría revisar el tenor gramatical del artículo 34.a) del Proyecto, para enmendar una discordancia de número.

En el Título IV, se dispone el régimen de las homologaciones administrativas en el artículo 38, fijando los requisitos y procedimiento. Prevé que, en los pliegos o condiciones de los contratos o conciertos sociales correspondientes, o en el Reglamento del servicio, se fijen los indicadores de calidad de los servicios en cuanto a los medios humanos y materiales, así como los de gestión, que no podrán ser inferiores a los señalados en el Anexo III del proyecto de Decreto Foral. Se reconoce la homologación al adjudicatario de un contrato o concierto social para la prestación de un servicio social. Se contempla la visita de la Inspección en el plazo de tres meses desde el inicio del contrato o concierto, o funcionamiento con gestión directa. Y se establece que se incorporarán a los pliegos o condiciones de los contratos o conciertos sociales las reglamentaciones, los indicadores y requisitos previstos en el proyecto de Decreto Foral.

Nada cabe objetar a este precepto desde la perspectiva de la legalidad, siendo sus previsiones acordes con la regulación que sobre la homologación administrativa recogen por extenso los artículos 76 a 80 de la LFSS; y, más en concreto, las previsiones de los artículos 77 y 78.2 de la LFSS, a las que se ajusta en su contenido la norma proyectada.

Por su parte, el Título V regula los “principios generales de funcionamiento y derechos y deberes de las personas usuarias”, en dos capítulos.

El Capítulo I se dedica a los “principios generales y obligaciones”, detallándose en el artículo 39 del proyecto de Decreto Foral, los principios a los que se ajustaran la estructura, organización y funcionamiento de los servicios conforme al modelo de atención integral centrada en la persona y la calidad de vida: promoción de la autonomía personal y participación,

normalización de estilo de vida cotidiano, atención integral, personalización de la atención, atención profesional dirigida al mantenimiento y promoción de la salud, promoción de las relaciones con la familia y con otras personas de referencia o apoyo, organización de la convivencia garantizando la salvaguarda y preservación de los derechos y la dignidad de la persona, formación continua del personal en ACP y su motivación, planificación, programación, coordinación y evaluación de la actividad con participación de la persona, incorporación de lo cotidiano en la calidad de vida de las personas, inteligibilidad de los entornos, procesos, bienes, productos, servicios, fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, y promoción del voluntariado.

En el artículo 40 del Proyecto se fijan las obligaciones de las personas o entidades que, con carácter general, se concretan en proporcionar en formato digital cuanta información requiera el Departamento competente en materia de servicios sociales, y comunicar con periodicidad trimestral al órgano competente en materia de Inspección de Servicios Sociales las expulsiones del servicio, o situaciones en las que deba intervenir aquél. Además, las que presten servicios sociales en el sistema público o sean beneficiarias de subvenciones, deberán proporcionar en formato digital cuantos datos económicos les sean requeridos por el Departamento de Derechos Sociales, habrán de comunicar a la Inspección de Servicios Sociales en el plazo de 24 horas las incidencias graves, así como el inicio de los procedimientos sancionadores. Se contempla que todas las personas o entidades prestadoras de servicios cuenten con un plan de contingencia para hacer frente a crisis de salud pública, y las que se dediquen al cuidado de sus miembros, tendrán de comunicar el número de personas a las que se atiende y, en caso de crisis sanitaria, las medidas a adoptar para garantizar la atención adecuada.

Estos artículos 39 y 40 del Proyecto resultan igualmente ajustados a la legalidad. Se acomodan a las previsiones que establecen los artículos 2 y 5 de la LFSS, en cuanto a los objetivos de las políticas sociales en las áreas objeto de atención de la norma proyectada, y los principios rectores que rigen en el funcionamiento del sistema de servicios sociales.

El Capítulo II contempla los “derechos y deberes de las personas usuarias”. En este sentido el artículo 41, relativo a los derechos de las personas usuarias, prevé el reconocimiento en el marco de los artículos 6, 7 y 8 de la LFSS de los siguientes derechos: la libertad individual para el ingreso, la permanencia siempre que se respeten las normas del servicio, y la salida del establecimiento; la recepción de un trato personalizado, afectuoso, digno y respetuoso y atención conforme a sus necesidades y deseos; el reconocimiento de la vulnerabilidad y de las relaciones de interdependencia, inclusive con su familia, amistades y personas de su entorno social; de acuerdo con su capacidad y la organización la participación en las decisiones que les afecten, en las actividades y vida del centro; la organización del centro/servicio y del personal adaptado a las necesidades de los residentes; la garantía de la intimidad y privacidad; la decisión sobre los horarios, sin menoscabo de la organización del centro; la recepción de información, en particular, sobre su situación personal y familiar, así como sobre sus derechos y deberes; la recepción de información sobre sus cuidados en un lenguaje comprensible; la formulación de quejas y reclamaciones ante la Dirección del centro y recepción de contestación; la libertad frente a sujeciones físicas y químicas; la no expulsión de un servicio sin haberse llevado a cabo un procedimiento; y el derecho a ser oídas y tenidas en cuenta antes de formular las condiciones definitivas.

El artículo 42 fija los deberes de las personas usuarias que se concretan en: conocer y cumplir las normas; facilitar información veraz de los datos imprescindibles para valorar su situación; respetar la dignidad y los derechos del personal que presta los servicios; respetar a las demás personas usuarias; utilizar con responsabilidad y cuidar los bienes muebles e inmuebles; y cumplir los compromisos y acuerdos convenidos con el centro.

En el artículo 43 se regula el Consejo de Participación, en el que se establece un sistema de participación de las personas usuarias a través del Consejo de Participación o de otras fórmulas de participación. Se prevé que, si se opta por asambleas de personas usuarias u otras fórmulas, deberá garantizarse la incorporación de la Dirección de centro, y si se opta por un

Consejo deberán asegurarse la representación de todos los sectores. Se garantiza que, cuando se constituyan Consejos de Participación, las personas que representen a las personas usuarias tengan derecho a disponer de un espacio para recabar el criterio sobre las cuestiones a tratar.

Se establece la composición del Consejo de Participación que estará integrado como mínimo por la presidencia, las vocalías de tres profesionales y cuatro personas usuarias, con una secretaría designada por el propio Consejo. Se establece la posibilidad de que se integre en el Consejo u órgano equivalente quien, en su caso, designe el ente local en cuyo territorio radique cada centro, debiendo respetarse la proporción entre cada sector. La elección de las vocalías de los profesionales del centro y las personas usuarias y familiares se fija que se efectúe de forma bienal por votación en sobre cerrado, concretándose su régimen. Se enumeran las facultades del Consejo de Participación al que le corresponderá la aprobación del Reglamento de régimen interior y la programación general anual, la recepción de toda la información relevante sobre el funcionamiento del centro, la realización de propuestas y recomendaciones dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento de los servicios.

En cuanto a su régimen de funcionamiento, se fija una reunión mínima semestral, y la posibilidad de reuniones extraordinarias a instancia de la presidencia o de la mayoría de los miembros, rigiéndose por la normativa general. Para la válida constitución del órgano, se requiere la presencia de quien ostente la presidencia y la secretaría o, en su caso, de quienes les sustituyan, y de la mitad, al menos, de sus miembros. Los acuerdos se dispone que se adopten por mayoría simple; y, en los supuestos de los subapartados a) y b) del apartado 4, por mayoría de dos tercios del total de los miembros. Se prevé que las sesiones se documenten en acta, se reconoce a las asociaciones de familiares como interlocutoras, y se señala que el sistema de participación en caso de los alojamientos colaborativos sea fijado en sus estatutos o normas internas.

Nada cabe objetar legalmente a los artículos 41 y 42 del proyecto de Decreto Foral que fijan reglamentariamente para los servicios sociales las

previsiones contenidas, con carácter general, en los artículos 6 y 7 de la LFSS sobre los derechos y deberes de los destinatarios de los servicios sociales, acomodándose a las previsiones específicas que se establecen en el artículo 8 de la LFSS en cuanto a los derechos y deberes de los usuarios de los servicios residenciales, que asumen los principios y mandatos del CIDPD. Se adelantan en esta materia los principios y derechos que el Proyecto de Ley 121/000027, 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, introducirán con carácter general en el marco estatal en el futuro artículo 249 del Código civil.

En cuanto a la regulación que se contiene en el artículo 43 sobre el Consejo de participación, cumple con las previsiones del artículo 60 de la LFSS que remite al desarrollo reglamentario la composición, funciones y régimen de funcionamiento de este órgano con el que deberán contar todos los servicios.

Finalmente, el Título VI regula la “Red de Apoyo a la Atención Centrada en la Persona”, disciplinando en el artículo 44 del Proyecto la “constitución, composición y funcionamiento de la red de apoyo a la atención centrada en la persona y su Comisión”, que será impulsada por el Departamento competente en materia de servicios sociales. De ella formaran parte todas las personas o entidades que gestionen centros o servicios sociales con enfoque, acciones o modelos de atención centrada en la persona. Se compondrá por un mínimo de ocho personas expertas en ACP y dos representantes del Departamento competente en materia de servicios sociales, procurando un equilibrio entre mujeres y hombres. Se dispone una información mínima sobre la Comisión de carácter anual que se remitirá a las personas o entidades o personas titulares de centros o servicios, así como la posibilidad de conformación de una Subcomisión específica. Con consulta e información a los agentes sociales entre cada reunión de la comisión, se atribuye la competencia al Departamento competente para la información y organización de los integrantes de la Red, también se prevé que la Comisión de la Red se reúna como mínimo cuatro veces al año y

cuantas veces sea convocada por el Departamento competente, por iniciativa propia o a instancias de la mayoría.

El artículo 45 del Proyecto fija las funciones de la Comisión de la Red de Apoyo a la Atención Centrada en la Persona que analizará y debatirá cualesquiera cuestiones relacionadas con el enfoque, las acciones o los modelos de atención centrados en la persona, así como la propuesta, revisión o elaboración de documentos o modelos que sirvan para facilitar la citada implantación, formación y desarrollo de liderazgos colaborativos.

En el artículo 46 se regula la Inspección de Servicios Sociales en Navarra, a la que se atribuye una labor permanente de control, recomendación, requerimiento o propuesta de procedimientos sancionadores, tanto de oficio, conforme a sus planes anuales, como a instancia de parte. Se dispone la actuación de la Inspección por denuncia o en comprobación del cumplimiento de la normativa prevista en este Decreto Foral, a instancia de los sectores representados en las Comisiones de Seguimiento, de los sectores representados en los Consejos de Participación o de los órganos equivalentes de los centros y servicios.

Estas previsiones son igualmente conformes a la legalidad. La regulación se acomoda al marco de participación que contemplan los artículos 54, 55, 59 y 63 de la LFSS, en cuanto a la garantía y participación cívica, las formas de participación y creación de los órganos sectoriales y otras formas de participación. También se ajusta a las funciones que el artículo 83 de la LFSS encomienda a la Inspección, precepto que le asigna en su número 3 “responsabilidades en todos los procesos de autorización, homologación y registro, así como en todas las evaluaciones periódicas y procesos de calidad que deberán implantarse por las entidades públicas y privadas en el ámbito de aplicación de esta Ley Foral”.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera define en qué consisten los centros multiservicios, conjunto de servicios orientados a las personas que siguen viviendo en su domicilio o en el mismo centro pero que necesitan apoyos para mantener su autonomía y su inclusión social, que

pueden ser prestados en centro o ambulatoriamente, y han de ser inscritos en el Registro de Servicios Sociales. Se prevé su posible naturaleza sociosanitaria conforme al Plan de atención Integral Sociosanitaria, y la regulación mediante orden foral de las condiciones técnicas y de organización y funcionamiento de estos centros.

La disposición adicional segunda fija la posibilidad de establecimiento, mediante orden foral, de la información mínima necesaria para el adecuado control de las ratios.

La disposición adicional tercera prevé la exención de los requisitos funcionales, dispuestos en los puntos ii, iii, y iv del Anexo I, para los servicios de información, diagnóstico, valoración y orientación en régimen ambulatorio, así como a los servicios que ofrecen atención a necesidades básicas de alimentación y alojamiento.

En la disposición adicional cuarta se advierte que el proyecto de Decreto Foral no impone un modelo de atención sino unos rasgos y requisitos mínimos para implantar cualquier modelo de ACP.

La disposición adicional quinta señala que los principios éticos recogidos en el Anexo IV tienen una función inspiradora, comprometiéndose a que el Departamento competente en materia de Derechos Sociales remita a la Comisión de la Red propuestas de desarrollo normativo y documentos sobre ellos, con su traslado al Comité de Ética de carácter sectorial o de centro, y el fomento de la constitución o actividad de los Comités de Ética.

Finalmente, la disposición adicional sexta fija los plazos para la adecuación normativa a las exigencias funcionales y materiales: cuatro años desde la entrada en vigor para las personas y entidades que cuenten con autorización y que se encuentren en funcionamiento, salvo en lo que respecta a espacios y superficies. Se dispone la aplicación de la norma proyectada en cuanto a las unidades convivenciales en los centros residenciales en funcionamiento que lleven a cabo reformas que afecten a una superficie nueva mayor o igual a 700 m<sup>2</sup>, salvo que prueben su imposibilidad, y en las obras de ampliación de más de quince o treinta plazas



residenciales. Se faculta la exención de la exigencia de que el Centro esté organizado en unidades de convivencia en los Centros residenciales de nueva construcción. Se prevé que el plazo para la comprobación de la homologación del artículo 38 del Proyecto se cuente desde la entrada en vigor de la presente norma.

Estas disposiciones adicionales no merecen tampoco reparo de legalidad.

Son también conformes a Derecho las disposiciones transitorias. La primera, establece la necesidad de titulación universitaria y formación complementaria para la dirección de los centros o servicios, salvo que se tenga experiencia de tres años en dirección y formación complementaria, ésta no se precisará si se supera los 10 años de experiencia en dirección; exigiéndose, a quien no tuviera formación básica en salud, un mínimo de 5 horas. La disposición transitoria segunda extiende los procedimientos y principios contenidos en este proyecto de Decreto Foral a los centros de menores mientras no se desarrolle su normativa. La disposición transitoria tercera prevé, para centros residenciales cuya capacidad sea inferior a 50 plazas y que no alcancen el 50 % de ocupación, la atención de enfermería desde la Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Tampoco plantean reparos de legalidad, la disposición derogatoria única que deroga parcialmente el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en la materia de servicios sociales que contempla la norma proyectada, y todas las normas de igual o inferior rango que se le opongan; ni la disposición final primera que establece la habilitación para el desarrollo normativo por la persona titular del Departamento competente en materia de Servicios Sociales; ni la disposición final segunda que modifica el Decreto Foral 34/2011, de 2 de mayo, por el que se regula el Registro de Servicios Sociales y de Autorizaciones Específicas en esta materia, para incluir la inscripción de las experiencias piloto, aspecto que se ajusta a las previsiones del artículo 75 de la LFSS; ni la disposición final tercera que modifica la denominación del “servicio de acogida para personas sin hogar” de la

Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, eliminando “de acogida”; ni la disposición final cuarta que establece la entrada en vigor del presente proyecto de Decreto Foral a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Finalmente, en el Anexo I se prevén los requisitos materiales y funcionales de los servicios del sistema de servicios sociales.

En el apartado A) se fijan las exigencias que se tendrán que observar en los servicios gestionados por personas o entidades prestadoras del servicio.

En cuanto a los requisitos materiales se fijan las prescripciones de orden urbanístico, habitabilidad, accesibilidad, iluminación y ventilación, instalaciones de agua corriente, instalaciones eléctricas, climatización, seguridad y protección frente a incendios, información y señalización, condiciones generales de mantenimiento de las instalaciones, plan de autoprotección, mobiliario, sistemas de comunicación, control de accesos, entorno ambiental seguro, confortable, accesible y estimulante; con un límite del número de plazas residenciales que no superen las 130 plazas en centros personas mayores, y de 70 plazas en centros de personas con discapacidad, y un porcentaje de habitaciones individuales mínima del 80 %.

Por lo que se refiere a los requisitos funcionales, se contempla el régimen de atención integral y centrada en la persona, la asignación de una persona de referencia o apoyo con sus funciones y modo de designación, el proceso para el inicio de la prestación del servicio, la estancia en el servicio y estructuración del plan de atención individual centrado en la persona basado en las fases de conocimiento de la persona, consenso del plan de apoyos y actuaciones, y de acompañamiento; el contenido del Plan de Atención Individual Centrado en la Persona, su evaluación, forma de elaboración y cauce para resolver las divergencias en caso de las personas usuarias con capacidad legal modificada, su entrega por escrito, su plazo de elaboración -2 meses-, y su revisión con periodicidad anual.

En cuanto a los requisitos de documentación, se detallan los referidos a la persona usuaria, debiendo todo centro contar con un libro registro en los que consten todas las personas usuarias, un expediente individual actualizado, un plan de Atención Individual Centrado en la Persona para cada persona y un contrato de asistencia en el que se especifique como mínimo: la forma de ingreso, respeto de los derechos de los usuarios, la aceptación por éstos del reglamento interno, el precio o aportación por los servicios, sistema de pago, las causas de modificación o extinción del contrato y horario de atención para la prestación diurna. El contrato asistencial será incompatible con la formalización de cualquier otra modalidad contractual que tenga por objeto la transferencia de bienes de la persona usuaria a la entidad.

En cuanto a la documentación referida al centro o servicios, éstos deberán contar con un reglamento de régimen interior, aprobado por el Consejo de Participación del centro o servicio, con el contenido mínimo de los derechos y deberes de las personas usuarias, el régimen de admisión, las normas de convivencia, los horarios, el régimen de entradas y salidas, el sistema de participación, la pérdida de la condición usuario, el procedimiento sancionador, el funcionamiento y sistema de resolución de quejas y conflictos; el libro de registro de incidencias que cumplirá con los principios de profesionalidad y confidencialidad; la memoria del centro; la póliza de responsabilidad civil; la contabilidad; las hojas de reclamaciones y el buzón de sugerencias; y el simulacro y plan de evacuación.

En el apartado B) se fijan los requisitos para los servicios colaborativos, cuyos alojamientos deberán disponer de estatutos o normas internas de organización y funcionamiento. Esos tendrán que ofrecer un alojamiento permanente, un compromiso de atención a situaciones de dependencia sobrevenida, contar con un Programa de Actividades centrado en la promoción de la autonomía, propiciar una vida colaborativa, combinar espacios privativos y espacios comunes amplios, una organización de los espacios por los residentes de forma participativa, el compromiso en caso de solar público de devolución en buenas condiciones de uso, la colaboración con la Administración en la gestión de los servicios en los que se alcancen

acuerdos, el compromiso de colaborar como experiencia piloto evaluable; así como cumplir con los requisitos materiales y funcionales del apartado A) del Anexo I.

El Anexo II determina los requisitos específicos de los servicios.

En el apartado A, se concretan los correspondientes a los servicios de atención residencial definiéndose los tipos de servicios, que se dividen en centros residenciales, mini residencia hogar, vivienda vinculada con residencia, piso tutelado, piso supervisado, viviendas con apoyos, apartamentos tutelados, vivienda de acogida, y servicio para personas sin hogar. Se indica el significado de la intensidad de apoyos, que pueden ser alta, media y baja. Y se describen las prestaciones básicas que se ofertarán según la naturaleza del servicio en cada una de las modalidades de los servicios.

Además se detallan los requisitos específicos, materiales y técnicos de los Centros residenciales en cuanto a las habitaciones, las áreas con las que deberán contar, situación y medios de la recepción y control, situación y espacio y dotación de la dirección y administración, así como las consultas de enfermería y sala de curas, las salas de usos múltiples en función del número de residentes, los aseos generales, los servicios generales de cocina, despensa, locales anejos, lavandería y almacenes. Se delimita en qué consiste el área de unidades de convivencia que corresponde al concepto de hogar, su capacidad máxima, ubicación, dependencias, y las características y los medios de éstas, así como las zonas comunes de la unidad de convivencia; el área de unidades de psicogeriatría, su diseño y características; también las áreas comunes que requerirán espacio de deambulación exterior, seguro y libre para obtener la homologación.

En cuanto a las residencias de inclusión social se indica que no están sujetas a la distribución de espacios que implica la existencia de unidades de convivencia, debiendo contar con despacho polivalente, cocina, despensa, lavandería y almacenes, comedor, sala de usos múltiples, aseos generales,

zona de habitaciones; señalándose las características y medios que todo ello debe tener.

En el caso de las mini residencias, viviendas vinculadas a residencia, pisos tutelados y pisos supervisados, que estarán ubicados en un núcleo urbano, o bien contar con transporte urbano que conecte con otro núcleo urbano, se fijan las exigencias mínimas de espacios, dotación y características físicas de las habitaciones, cocina y zona de almacenamiento, lavandería, espacios comunes y baños. Igualmente, las viviendas con apoyo y viviendas de acogida se prevé que estén situadas en un núcleo urbano, o que cuenten con transporte urbano que conecte con otro núcleo urbano, describiéndose sus características; regulación que también se prevé en los Servicios para personas sin hogar estableciéndose las características y condiciones de los Centros.

Se concretan también las ratios exigidas para cada servicio residencial en cuanto al personal profesional de atención directa (cuidadores/as profesionales, auxiliares de enfermería o equivalente y técnicos/as de integración social), al personal técnico, al personal de servicios generales y a la dirección de centro; aplicándose para el cálculo la fórmula número de horas de atención (directa o técnica), dividido entre la jornada laboral anual correspondiente, obteniéndose la ratio por la división del personal equivalente entre el número de personas usuarias. Se detallan las ratios mínimas exigidas de profesionales de atención directa y técnico respecto a cada uno de los tipos de servicios, disponiéndose la posibilidad de reducción de esas ratios en el ámbito de la inclusión social por la atención de personal voluntario.

En el apartado B se recogen las previsiones correspondientes a los servicios de atención diurna, describiéndose su objeto y en qué consisten. Se detallan los tipos de servicios que corresponden a esta modalidad de estancia diurna: centros de día para personas en situación de dependencia, centro de día rural, centro de rehabilitación psicosocial, centro de día de inclusión social y centro ocupacional. Se detallan las prestaciones básicas que se ofrecerán en función de la naturaleza de los servicios. Igualmente, se

fijan los requisitos mínimos para las estancias diurnas y centros de día en cuanto a los medios, espacios y sus características. Y, por lo que se refiere a los centros ocupacionales, se establece que estén ubicados preferentemente en entornos laborales o, en todo caso, en zonas integradas en la comunidad; indicándose las características y espacios con los que deberán contar.

Se fijan las ratios exigidas como personal mínimo para cada servicio de atención diurna, que se clasifican en profesional de atención directa, personal técnico, personal de servicios generales y dirección del centro. El cálculo de la ratio, expresado en personal equivalente por persona usuaria, se efectúa en virtud del número de horas de atención (directa o técnica), dividido entre la jornada laboral anual correspondiente, fijándose aquella por la división del personal equivalente entre el número de personas usuarias. Se detallan las ratios mínimas de profesionales de atención directa y técnico respecto de cada uno de los tipos de servicios.

El Anexo III especifica los criterios e indicadores mínimos para los servicios, estableciendo en tres cuadros los criterios, indicadores, fórmulas y estándares que se aplicarán para obtener una evaluación contrastada en cada centro y servicio de los aspectos relativos a la gestión del servicio, la gestión del personal, y la gestión en relación con la persona usuaria.

También se recogen los criterios e indicadores mínimos que se aplicarán para la homologación de los servicios, incorporándose en tres cuadros los ítems de los criterios, indicadores, fórmulas y estándares en cuanto a la evaluación de la gestión del servicio, la gestión del personal y la gestión en relación con la persona usuaria.

Asimismo, se establecen protocolos mínimos en cuanto a la persona usuaria y la seguridad para los servicios de atención residencial en el ámbito de la dependencia, personas mayores, con discapacidad y/o enfermedad mental, los servicios de atención residencial para personas en situación de exclusión social, los servicios de acogida para personas sin hogar, los servicios de atención diurna, los centros ocupacionales, los servicios de atención diurna de inclusión social.

Finalmente, en este Anexo se incluyen dos modelos de ficha para plasmar los datos de gestión y los datos operativos de los centros y servicios.

Por último, el Anexo IV contempla un modelo de principios éticos en la atención social que se concreta en el reconocimiento y respeto a la dignidad inherente de cada ser humano, la promoción de los derechos humanos desde la responsabilidad de cada profesional, la promoción de la máxima autonomía en todos los ámbitos de la vida de las personas, el apoyo a la transparencia y la participación de las personas en el funcionamiento de los servicios, la detección y auxilio de las necesidades de las personas tempranamente, el fomento de los recursos de la red personal, la ayuda combinada del apoyo y el control, la búsqueda de los mejores resultados, la superación del prejuicio o etiquetado, y el tratamiento de las personas como un todo.

Desde la perspectiva sustantiva, nada cabe objetar a todas estas disposiciones que vienen a desarrollar los principios contenidos LFSS en su artículo 5.e), f), g), j), k), l), y m). Los contenidos de estos Anexos concretan los derechos que, con carácter general, se reconocen a todo destinatario de los servicios sociales en el artículo 6.b), c), d), e), f), h), j), k), l), y m) de la LFSS y los deberes delimitados en el artículo 7.a) de la LFSS. Muy singularmente desarrollan todas las exigencias que se derivan del cumplimiento del artículo 8 de la LFSS, en el que se establece todo el conjunto de los derechos y deberes específicos de los usuarios de los servicios residenciales. Especifican, según prevé el artículo 5.m de la LFSS, los requisitos que se estiman convenientes como estándares de calidad, con parámetros contrastables que miden las exigencias de calidad mínima de los medios materiales y humanos, según requieren para la autorización de los servicios los artículos 69 y 71 de la LFSS, para su mantenimiento el artículo 73 de la LFSS, y para su homologación y conservación de ésta los artículos 77 y 79 de LFSS; cuya concreción se remite al desarrollo reglamentario efectuado por esta norma proyectada.

Desde una perspectiva formal se recomienda repasar esta parte del tenor del Proyecto para eliminar alguna errata, como la existente en el título del Anexo IV, y unificar los criterios de división de las listas incluidas en los Anexos para que las separaciones resulten homogéneas y se mejore la comprensión del texto.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, enfermedad mental e inclusión social del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra y régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones, resulta conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.