

Expediente: 22/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General.

Dictamen: 20/2008, de 9 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de junio de 2008,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 25 de abril de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de abril de 2008.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. El Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte elaboró un documento básico titulado "Cartera de Servicios Sociales de

Ámbito General”, que contempla, en diferentes grupos o bloques, las distintas prestaciones, garantizadas y no garantizadas, de la Cartera, con expresión de los elementos o caracteres configuradores de cada una de ellas.

2. El anterior documento básico fue sometido, en febrero de 2007, a un amplio proceso de consulta de distintas instituciones y organizaciones. Durante este proceso se formularon sugerencias o alegaciones por el Defensor del Pueblo de Navarra, el sindicato ... de Navarra, el Centro Integral de Atención a la Mujer de Tudela, ..., el Plan Sociosanitario del Departamento de Salud, ..., el Instituto Navarro de Bienestar Social, la Asociación ... de Navarra, la Asociación de ... de Navarra, ..., la Asociación Navarra ...I (...), ..., la Asociación de ...de Navarra, la asociación ..., así como por diversos centros, colegios de educación especial, equipos y servicios sociales de base.

3. Por Orden Foral 253/2007, de 7 de noviembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la Cartera de servicios sociales de Navarra de ámbito general y se designa al Servicio de Planificación e Infraestructuras de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

4. Una vez elaborado el anteproyecto, fue sometido a un segundo proceso de participación con su remisión a instituciones, organizaciones, asociaciones y entidades del sector, formulándose alegaciones por las siguientes: Asociación de Familiares de ... de Navarra (AFAN), Asociación Navarra ...I (...), ..., Asociación Navarra ... (...), Asociación ..., Asociación Navarra ..., Asociación Navarra ..., Fundación ..., Red Navarra ..., ..., Caja ..., Consejo Navarro de las Personas Mayores, los Colegios Profesionales de Terapeutas Ocupacionales, Fisioterapeutas, Trabajadores Sociales y de Enfermería de Navarra, el Defensor del Pueblo de Navarra, los grupos Parlamentarios de Unión del Pueblo Navarro, Socialistas de Navarra, Izquierda Unida de Navarra, Convergencia de Demócratas de Navarra y

Nafarroa Bai, los sindicatos ...,... y ..., el Servicio Social de base de Tudela y el Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Pamplona.

5. El expediente incorpora varias memorias. La memoria justificativa, expone la necesidad y oportunidad del proyecto de aprobación de la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general a fin de desarrollar y cumplir la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, LFSS), el procedimiento de elaboración de la Cartera, con dos procesos participativos, examinando y ponderando las alegaciones y sugerencias presentadas con indicación razonada de su aceptación o rechazo, y la estructura y contenido de la Cartera.

La memoria organizativa, suscrita por el Secretario General Técnico con fecha 30 de enero de 2008, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no lleva aparejada modificaciones en el ámbito organizativo.

La memoria normativa, suscrita por el Secretario General Técnico con fecha 1 de febrero de 2008, expresa las competencias de la Comunidad Foral de Navarra y las normas afectadas por el proyecto de Decreto Foral.

La memoria económica, suscrita por la Directora General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo con fecha 10 de marzo de 2008, explica, de forma amplia, el incremento de gasto presupuestario derivado de la aprobación de la cartera de servicios sociales en cada una de las distintas áreas de actuación. Consta también un informe complementario de la memoria económica suscrito por la Directora General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo con fecha 3 de marzo de 2008.

6. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 20 de febrero de 2008, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma y en cuanto al fondo. Concluye que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido en buena medida atendidas en el texto remitido.

7. Con fecha 3 de abril de 2008, la Dirección General de Política y Promoción Económica, a la vista de la memoria económica, evalúa el coste neto estimado de las prestaciones garantizadas y señala que las cuantías recogidas como coste de las prestaciones garantizadas de la Cartera de Servicios Sociales tienen encaje en la Programación Económica del Gobierno de Navarra para el período 2008-2011, a la vista de las previsiones de reordenación del gasto presentadas por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

8. El informe relativo al impacto por razón de sexo, elaborado por el Instituto Navarro para la Igualdad, formula distintas observaciones al proyecto, que han sido tomadas en consideración.

9. El Consejo Navarro de las Personas Mayores y el Consejo Navarro de Bienestar Social, en sesiones de 7 de marzo de 2008, informaron, por unanimidad, favorablemente el proyecto.

10. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión de 7 de marzo de 2008, informó favorablemente el proyecto.

11. La Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte emite el 4 de abril de 2008 un informe en el que examina el marco competencial y normativo, el contenido del proyecto y el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, e indica la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra. Concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y la propuesta se ajusta al ordenamiento jurídico.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión de 3 de abril de 2008, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

13. El Gobierno de Navarra, en sesión de 7 de abril de 2008, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral (en adelante, Proyecto) sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, siete artículos, cinco disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria, diez finales y dos Anexos.

La exposición de motivos justifica la aprobación y contenido del Proyecto en el desarrollo de la LFSS, que impone el establecimiento de las prestaciones del sistema público de servicios sociales a través de la Cartera de Servicios Sociales, que comprende la totalidad de las prestaciones responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y aquéllas que, siendo responsabilidad de las Entidades Locales, deben garantizarse como mínimo en todo el territorio de la Comunidad Foral, diferenciando entre las prestaciones garantizadas, que serán exigibles como derecho subjetivo, y las prestaciones no garantizadas, que solamente lo serán de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria. Respecto de cada una de las prestaciones incluidas, se establecen sus elementos configuradores, concretando para las prestaciones garantizadas el plazo en el que la Administración competente debe prestar el servicio o surge el derecho a ella, y para las no garantizadas, el plazo máximo de resolución y notificación de las solicitudes; así como un nivel mínimo de intensidad.

El artículo 1 (“Objeto”) señala como finalidad de la norma reglamentaria la aprobación de la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, que se une como Anexos I y II para determinar el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales cuyo ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, aplicando el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

El artículo 2 incluye las definiciones de los términos utilizados en el texto reglamentario. Son las doce siguientes: prestación garantizada; prestación no garantizada; servicio de atención diaria (diurna o nocturna); servicio de atención residencial; servicio de atención ambulatoria; apertura del servicio; intensidad del servicio; ámbito de actuación; plazo para la concesión en las prestaciones garantizadas; plazo de resolución en las prestaciones no garantizadas; unidad familiar en atención a la dependencia;

y unidad familiar en atención a personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

El artículo 3 (“Ámbito de aplicación”) dispone la aplicación del Decreto Foral en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 4 señala como destinatarios de las prestaciones a todas las personas que, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 4 de la LFSS, reúnan los requisitos establecidos en la Cartera para cada una de las prestaciones, así como, en su caso, las entidades que reúnan los requisitos establecidos en la normativa aplicable y en la propia Cartera.

El artículo 5 prevé que en algunas prestaciones se contemple la participación en la financiación o el “copago” por parte de los usuarios.

El artículo 6 ordena al Departamento competente en materia de servicios sociales ofrecer las prestaciones incluidas en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General en los términos establecidos en las mismas, salvo las recogidas en el Anexo I relativas a prestaciones de Atención Primaria. Y el artículo 7 ordena a las entidades locales de Navarra ofrecer las prestaciones incluidas en el Anexo I relativas a prestaciones de Atención Primaria, en los términos establecidos en las mismas.

Dentro de las disposiciones adicionales, la primera prevé la actualización anual de las prestaciones económicas al menos conforme al Índice de Precios al Consumo de Navarra, mediante Orden Foral de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte; la segunda regula una prestación económica vinculada al servicio, cuando no existan servicios suficientes dentro del sistema público de servicios sociales, de carácter temporal y excepcional; la tercera indica la efectividad de los servicios en los plazos establecidos como inmediatos en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General; la cuarta dispone la actualización de las cuantías de ayudas mínimas para atención en el domicilio de personas dependientes y de Renta Básica; y la quinta prevé la realización de una evaluación de los servicios de atención a domicilio.

En las disposiciones transitorias, la primera regula la situación transitoria hasta tanto se implanten los cuatro programas de los Servicios Sociales de base en todas las zonas básicas de Navarra; la segunda prevé la transitoriedad en tanto no se implanten en Navarra los Centros de Servicios Sociales; la tercera señala la implantación progresiva del servicio de estancias nocturnas y servicio de Residencia-Hogar para personas con trastorno mental grave con la fecha límite del 1 de julio de 2011; la cuarta fija los plazos a partir de los cuales se garantizan las prestaciones garantizadas para dependientes severos de nivel 1; la quinta dispone que, hasta el 1 de julio de 2009, el plazo para la concesión de determinadas prestaciones garantizadas será de seis meses; la sexta exige, hasta el 1 de enero de 2009, el requisito de acceso de residencia efectiva y continuada en Navarra de dos años para la prestación de Renta Básica; y la séptima difiere la entrada en vigor de su artículo 7 y el apartado de Atención Primaria de su Anexo I hasta tanto se realice el desarrollo reglamentario previsto en los artículos 31.3 y 50.2 de la LFSS, que ha de llevarse a cabo antes del 31 de diciembre de 2008.

La disposición derogatoria deroga expresamente el artículo 14.3 del Decreto Foral 120/1999 de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica, y el artículo 9.3 del Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social; así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral.

En las disposiciones finales, la primera modifica los artículos 3 y 12.2 del Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica; la segunda modifica el artículo 8.3 del Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales; la tercera modifica los artículos 27.3 y 28.3 del Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista; la cuarta modifica los artículos 5, 6.2, 12, 19.2, 26.1 y 27.2 del Decreto Foral 130/1999, de 26

de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social; la quinta modifica las áreas, ubicación de los servicios y la denominación de los centros y servicios del apartado II, “clasificación de Servicios y Centros”, del Anexo del Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales; la sexta autoriza el desarrollo normativo por la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte; la séptima ordena fijar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto Foral los criterios para determinar la cuantía de la participación de los usuarios en el coste de los servicios de esta Cartera; la octava obliga a regular en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto Foral las condiciones exigibles para contar con la homologación administrativa prevista en el Capítulo III del Título VII de la LFSS; la novena ordena establecer en el plazo de seis meses por Orden Foral de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte el baremo de valoración social de las personas no dependientes para su acceso a un servicio de atención residencial garantizado; y la décima determina la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Anexo 1 recoge las prestaciones garantizadas según áreas de actuación, fijando para cada prestación los elementos o caracteres siguientes: tipo de prestación, tipo de recurso, objeto del recurso, personas beneficiarias, requisitos de acceso, intensidad del servicio, plazo para la concesión, copago y ámbito de actuación. Las prestaciones garantizadas en este Anexo 1 se articulan a través de distintos ámbitos o áreas de actuación y son las siguientes:

A) Dentro del área “Atención primaria”: 1. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Acogida y Orientación Social; 2. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Promoción de la

Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia; 3. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Incorporación Social; 4. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Infancia y Familia; 5. Servicio de tramitación de prestaciones en el Programa de Acogida y Orientación social; 6. Servicio de atención domiciliaria municipal en el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia; 7. Servicio de acompañamiento social en el Programa de Incorporación Social; 8. Servicio de prevención de situaciones de desprotección y conflicto social en el Programa de Atención a la Infancia y Familia; 9. Servicio de detección y declaración de las situaciones de desprotección en el Programa de Atención a la Infancia y Familia; y 10. Servicio de intervención familiar en las situaciones de desprotección leve y moderada que no conlleven separación del menor de la familia y de conflicto social en el Programa de Atención a la Infancia y Familia.

B) Dentro del área “Atención a la dependencia”: 1. Servicio de valoración de la situación de dependencia; 2. Servicio telefónico de emergencia; 3. Servicio de transporte adaptado y asistido; 4. Servicio de centro de día para personas menores de 65 años; 5. Servicio de centro de día en centros de rehabilitación psicosocial para personas con enfermedad mental; 6. Servicio de centro de día para personas mayores; 7. Servicio de centro de día psicogeriatrico; 8. Servicio de estancia diurna para personas menores de 65 años; 9. Servicio de estancia diurna para personas mayores; 10. Servicio de estancia diurna en centro psicogeriatrico; 11. Servicio de estancia nocturna para personas menores de 65 años; 12. Servicio de estancia nocturna para personas con enfermedad mental; 13. Servicio de estancia nocturna para personas mayores; 14. Servicio de estancia nocturna en residencia psicogeriatrica; 15. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas menores de 65 años; 16. Servicio de ingresos temporales para personas con enfermedad mental; 17. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas mayores; 18. Servicio de ingresos

temporales en residencia psicogeriatrica; 19. Servicio de atención residencial para personas menores de 65 años; 20. Servicio de atención residencial para personas con enfermedad mental; 21. Servicio de atención residencial para personas mayores; 22. Servicio de atención residencial en centro psicogeriatrico; 23. Ayudas económicas para asistente personal de personas dependientes; 24. Ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas; y 25. Ayudas mínimas para atención en el domicilio de personas dependientes.

C) Dentro del área “Atención a personas mayores”: 1. Servicio de valoración de la situación familiar para el acceso a una plaza residencial; 2. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas mayores; 3. Servicio de ingresos temporales en centro psicogeriatrico; 4. Servicio de atención residencial para personas mayores; y 5. Servicio de atención residencial en centro psicogeriatrico.

D) Dentro del área “Atención a personas con discapacidad”: 1. Servicio de valoración de la discapacidad; 2. Servicio de valoración de la idoneidad ocupacional y/o laboral; 3. Servicio de valoración de la situación familiar para el acceso a una plaza residencial; 4. Servicio de atención temprana de 0-3 años; 5. Servicio de rehabilitación del lenguaje; 6. Servicio de piso tutelado/funcional; 7. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas menores de 65 años; y 8. Servicio de atención residencial para personas menores de 65 años.

E) Dentro del área “Atención a personas con enfermedad mental”: 1. Servicio de valoración de la situación familiar para el acceso a una plaza residencial; 2. Servicio de valoración de la idoneidad ocupacional y/o laboral; 3. Servicio de intervención sociocomunitaria para personas con trastorno mental grave; 4. Servicio de rehabilitación psicosocial; 5. Servicio de transporte adaptado y asistido; 6. Servicio de piso supervisado; 7. Servicio de piso tutelado/funcional; 8. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas con enfermedad mental; y 9. Servicio de residencia-hogar.

F) Dentro del área “Atención a personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo”: 1. Servicio de acreditación de personas en situación de exclusión social para su acceso a Centros de Inserción Sociolaboral (CIS); 2. Servicio de apoyo a la incorporación sociolaboral. Equipos de Incorporación Sociolaboral (EISOL); 3. Servicio de incorporación social en vivienda. Equipo de Incorporación Social en la Vivienda (EISOVI); 4. Servicio de valoración de la situación familiar para el acceso a una plaza residencial; 5. Servicio de atención residencial; 6. Servicio de acogida para personas sin hogar; 7. Renta básica; 8. Ayudas extraordinarias de emergencia para personas en situación de exclusión social; 9. Ayudas económicas para gastos de libre disposición a personas que reciben tratamiento en comunidad terapéutica; 10. Ayudas de apoyo a la integración familiar y social; y 11. Ayudas económicas y acompañamiento social en medio abierto para personas en situación de inadaptación social.

G) Dentro del área “Atención al menor”: 1. Servicio de atención a la infancia y adolescencia. Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA); 2. Servicio de observación y acogida; 3. Servicio de acogimiento residencial; 4. Servicio de acogimiento familiar; 5. Servicio de intervención familiar; 6. Servicio de educación de adolescentes; 7. Servicio de información, asesoramiento, valoración y apoyo para la adopción nacional; 8. Servicio de programación, seguimiento y control de la ejecución de medidas judiciales penales en medio abierto; 9. Servicio de programación, seguimiento y control de la ejecución de medidas judiciales penales de internamiento; 10. Servicio de valoración de la situación de desprotección o conflicto social; 11. Servicio de información, asesoramiento, valoración y apoyo para la adopción internacional; 12. Servicio de atención a menores extranjeros no acompañados; 13. Ayudas a las familias acogedoras; 14. Ayudas para la permanencia del menor en su medio familiar; 15. Ayudas para estancia en centros residenciales educativos; y 16. Ayudas a jóvenes en procesos de autonomía.

H) Dentro del área “Atención a personas víctimas de violencia de género”: 1. Servicio de centro de urgencias; 2. Servicio de casa de acogida; 3. Servicio de piso tutelado; 4. Servicio especializado de atención integral a

víctimas de violencia de género. Equipos de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género (EAIV); 5. Ayudas de emergencia social; y 6. Ayudas para víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener un empleo.

El Anexo 2 recoge las prestaciones no garantizadas según determinados ámbitos o áreas de actuación, fijando para cada prestación los elementos o caracteres siguientes: tipo de prestación, tipo de recurso, objeto del recurso, personas beneficiarias, requisitos de acceso, apertura del servicio, intensidad del servicio, plazo para la resolución, copago y ámbito de actuación. Las prestaciones no garantizadas en este Anexo 2 se agrupan en distintas áreas de actuación y son las siguientes:

A) Dentro del área “Atención a personas mayores“: 1. Servicio de centro de día para personas mayores; 2. Servicio de centro de día psicogeriátrico; 3. Servicio de estancia diurna para personas mayores; 4. Servicio de estancia diurna en centro psicogeriátrico para personas mayores; 5. Servicio de estancia nocturna para personas mayores; 6. Servicio de estancia nocturna en residencia psicogeriátrica; 7. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas mayores; 8. Servicio de ingresos temporales en residencia psicogeriátrica; 9. Servicio de atención residencial para personas mayores; 10. Servicio de atención residencial en centro psicogeriátrico; 11. Servicio telefónico de emergencia; 12. Servicio de transporte adaptado y asistido; 13. Servicio de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia para personas mayores; 14. Ayuda económica para comedores; 15. Ayudas técnicas para personas mayores; 16. Subvenciones a entidades de voluntariado de servicios sociales; y 17. Subvenciones a entidades de iniciativa social de tercera edad.

B) Dentro del área “Atención a personas con discapacidad“. 1. Servicio de centro de día para personas menores de 65 años; 2. Servicio de estancia diurna para personas menores de 65 años, 3. Servicio de estancia nocturna para personas menores de 65 años, 4. Servicio de piso tutelado/funcional; 5. Servicio de ingresos temporales en residencia para personas menores de 65 años, 6. Servicio de ingresos temporales en centro de día y estancia diurnas

para personas menores de 65 años; 7. Servicio de atención residencial para personas menores de 65 años; 8. Servicio de transporte adaptado y asistido; 9. Servicio telefónico de emergencia; 10. Servicio de centro de ocupacional para personas con discapacidad (*sic*); 11. Ayudas técnicas para personas con discapacidad; 12. Ayudas para adaptación de medios de transporte; 13. Subvenciones a entidades de voluntariado de servicios sociales; y 14. Subvenciones a entidades de servicios sociales en el área de personas con discapacidad.

C) Dentro del área “Atención a personas con enfermedad mental”: 1. Servicio de centro de día en centros de rehabilitación psicosocial para personas con enfermedad mental; 2. Servicio de estancia nocturna para personas menores de 65 años; 3. Servicio de piso supervisado; 4. Servicio de piso tutelado/funcional para personas con enfermedad mental; 5. Servicio de residencia-hogar para personas con enfermedad mental; 6. Servicio de transporte adaptado y asistido; 7. Servicio telefónico de emergencia; y 8. Servicio de centro de ocupacional para personas con enfermedad mental (*sic*).

D) Dentro del área “Atención a personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo”: 1. Servicio de centro ocupacional para personas en situación de exclusión social; 2. Empleo social protegido; 3. Ayuda para la inserción laboral en empresas; 4. Ayudas a proyectos de trabajo individual; 5. Ayuda al acceso a viviendas de integración social; y 6. Subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro que trabajan en el ámbito de la incorporación social y a Entidades Locales.

E) Dentro del área “Atención al menor”: 1. Servicio de centro de día para menores; 2. Servicio de orientación familiar; 3. Servicio de mediación familiar; 4. Servicio de punto de encuentro familiar; 5. Ayudas extraordinarias.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (LFSS), que atribuye al Gobierno de Navarra la aprobación de la Cartera de servicios sociales de ámbito general [artículos 22 y 37.a)], le ordena la aprobación de la Cartera de servicios sociales para el 1 de enero de 2008 (disposición final tercera) y le autoriza para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y ejecución (disposición final cuarta).

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa tiene por objeto la aprobación reglamentaria de la Cartera de servicios sociales de ámbito general, por lo que procede referir sucintamente el marco normativo de tal instrumento en aras de la ulterior ponderación jurídica del Proyecto.

A tal fin, es preciso partir de las disposiciones generales de la LFSS, una de cuyas finalidades consiste en configurar un sistema de servicios sociales en la Comunidad Foral de Navarra que garantice que los servicios que se presten cuenten con las condiciones óptimas para asegurar la autonomía, dignidad y calidad de vida de las personas (artículo 1.2), atendiendo a los objetivos de las políticas sociales (artículo 2), a las personas destinatarias de los servicios sociales (artículo 4) y a los principios rectores del sistema de servicios sociales (artículo 5), así como respetando los derechos de los destinatarios de los servicios sociales (artículo 6) y los específicos de los usuarios de servicios residenciales (artículo 8).

El sistema público de servicios sociales (Título II, artículos 9 a 35, LFSS) está constituido por todas las prestaciones técnicas y económicas, planes, programas y equipos técnicos que proporcionan las Administraciones públicas, tanto los prestados directamente por ellas como los prestados indirectamente a través de entidades de iniciativa privada de servicios sociales (artículo 9 LFSS). Tales prestaciones podrán ser técnicas, económicas y materiales (artículo 10.2 LFSS). Las prestaciones técnicas son

los servicios realizados por equipos profesionales dirigidos a la prevención, a la promoción de la autonomía y a la atención y apoyo al bienestar y calidad de vida de las personas y de los grupos de acuerdo con sus respectivas necesidades, pueden ser garantizadas o no garantizadas conforme a lo establecido en el Capítulo III del mismo Título y serán prestadas, con carácter temporal o permanente, en el domicilio, en el entorno del usuario, de forma ambulatoria y en centros bien en régimen diurno, nocturno o residencial o en otros (artículo 11 LFSS). Las prestaciones económicas son disposiciones dinerarias reconocidas por las Administraciones públicas y pueden ser garantizadas o no garantizadas conforme a lo establecido en el Capítulo III del mismo Título (artículo 12). Y las prestaciones materiales consisten en el conjunto de recursos no económicos de apoyo, complemento y soporte a las prestaciones técnicas dirigido a individuos, familias y grupos con el objetivo de garantizar la cobertura de sus derechos sociales (artículo 13 LFSS).

Dentro del sistema público de servicios sociales, la LFSS regula la “Cartera de servicios sociales” (Capítulo III del Título II, artículos 18 a 23). Las carteras de servicios sociales son el instrumento en el que se establecen las prestaciones del sistema público de servicios sociales (artículo 18), distinguiéndose entre la cartera de servicios sociales de ámbito general (artículo 19) y las carteras de servicios sociales de ámbito local (artículo 20).

La Cartera de servicios sociales de ámbito general determinará el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales cuyo ámbito de aplicación se extienda a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra e incluirá las prestaciones garantizadas y las diferenciará de las no garantizadas (artículo 19.1 y 2 LFSS). Las prestaciones garantizadas serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en la cartera, que señalará los requisitos de acceso a cada una de ellas y el plazo a partir del cual dicho derecho podrá ser exigido ante la Administración una vez reconocido, pudiendo, en caso de no ser atendido por ésta, hacerse valer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 19.3 LFSS). El acceso a las prestaciones no garantizadas será exigible en los términos establecidos en la cartera de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria

(artículo 19.4 LFSS). Las prestaciones de la cartera podrán ser sometidas a participación en su coste, debiendo figurar tal circunstancia en aquélla (artículo 19.5 LFSS). La cartera deberá incluir los estudios económicos de costes y forma de financiación de las diferentes prestaciones (artículo 19.6 LFSS).

La LFSS fija el contenido mínimo de la cartera de servicios sociales de ámbito general (artículo 20), disponiendo que, en todo caso, las sucesivas carteras de servicios sociales de ámbito general incluirán como mínimo las siguientes prestaciones, que además deberán tener carácter de prestaciones garantizadas:

a) Las prestaciones que se incluyan reglamentariamente en los cuatro programas de servicios sociales de base de implantación obligatoria señalados en el artículo 31 de la LFSS. Estos programas deberán, en todo caso, incluir las siguientes prestaciones:

- En el Programa de Acogida y Orientación Social: la tramitación del acceso a las prestaciones técnicas y económicas del sistema de servicios sociales y a las prestaciones de los otros sistemas de protección social;

- En el programa de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia: la atención domiciliaria municipal;

- En el Programa de Incorporación Social en Atención Primaria: el acompañamiento social en los procesos de incorporación local mediante acuerdos de incorporación social, como instrumento de compromiso entre las partes;

- En el Programa de Atención a la Infancia y a la Familia en Atención Primaria: las derivadas de las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación foral en materia de infancia y juventud que corresponden a los Servicios Sociales de base.

En los cuatro programas, las prestaciones técnicas de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo.

b) La prestación de Renta Básica.

c) Las prestaciones de emergencia social entendidas como ayudas económicas puntuales o esporádicas orientadas a garantizar la cobertura de las necesidades básicas.

d) Las prestaciones que se establezcan con carácter mínimo por la legislación estatal en materia de dependencia.

e) Las prestaciones técnicas de atención a la infancia en situación de desprotección y conflicto social relacionadas con la detección, recepción, investigación, valoración, diagnóstico y establecimiento del plan de intervención, desde el sistema público y con carácter gratuito.

f) Los recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida para personas sin techo, mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual y menores en situación de desprotección.

g) El acceso a una plaza residencial permanente o temporal a las personas que no puedan continuar en su domicilio por su situación de dependencia, grave conflicto familiar o ausencia de soporte familiar adecuado.

El proyecto de Cartera de servicios sociales de ámbito general se elaborará por el Departamento competente en materia de servicios sociales y se remitirá al Gobierno de Navarra para su aprobación mediante Decreto Foral (artículo 22 LFSS).

El sistema público de servicios sociales se estructura en dos niveles: servicios sociales de base o de Atención Primaria y servicios sociales especializados o Atención Especializada (artículo 28 LFSS). Las actuaciones de los servicios sociales de base, cuya titularidad corresponde a las entidades locales (artículo 29.1 LFSS), se articulan, al menos, a través de los cuatro programas antes indicados: Programa de Acogida y Orientación Social, Programa de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, Programa de Incorporación Social en Atención Primaria y Programa de Atención a la Infancia y a la Familia en

Atención Primaria (artículo 31.1 LFSS). Estos cuatro programas son de implantación obligatoria, aunque progresiva, en toda la Comunidad Foral de Navarra (artículo 31.2) y las prestaciones que forman parte de ellos se establecerán reglamentariamente, debiendo preverse en la cartera de servicios sociales de carácter general su intensidad mínima, los requisitos de acceso y, en su caso, la posibilidad de participación en su coste (artículo 31.3 LFSS).

Desde la perspectiva competencial y organizativa, se atribuye al Gobierno de Navarra la competencia para aprobar la Cartera de servicios sociales de ámbito general [artículo 37.a) LFSS]; al Departamento competente en materia de servicios sociales, la ejecución de la cartera de servicios sociales de ámbito general y la gestión de las prestaciones de servicios sociales que le correspondan de acuerdo con la LFSS y de conformidad con lo previsto en la Cartera de servicios sociales de carácter general [artículo 38, letras a) e i)]; y a las entidades locales, la gestión de las prestaciones de servicios sociales que les correspondan de acuerdo con la LFSS y de conformidad con lo previsto en la cartera de servicios sociales de ámbito general [artículo 39.g) LFSS].

En cuanto a la financiación del sistema público de servicios sociales, se impone a las Administraciones públicas garantizar los recursos necesarios para asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones que se les reconozcan en las carteras de servicios sociales y para asegurar el funcionamiento de los servicios de su competencia, consignando en los presupuestos las cantidades necesarias para ello (artículo 47.2 LFSS). Para financiar las prestaciones, los Presupuestos Generales de Navarra y los Presupuestos de las entidades locales establecerán anualmente los créditos necesarios para financiar las prestaciones garantizadas incluidas en la respectiva cartera de servicios sociales, con el fin de asegurar el derecho subjetivo de la ciudadanía y, en el caso de que los mencionados créditos resultaran insuficientes para la financiación de dichas prestaciones garantizadas, deberá procederse a su ampliación (artículo 48 LFSS). Se prevé la participación de los usuarios en la financiación (artículo 53 LFSS), disponiendo que las carteras de servicios sociales establecerán qué tipo de

prestaciones del sistema público de servicios sociales podrán conllevar copago por parte de los usuarios (artículo 53.1 LFSS).

Por otra parte, en relación con determinados grupos o colectivos existe una regulación específica que también ha de tenerse en cuenta. En particular, la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, de adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, modificada por la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, y desarrollada por el Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero; y la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección de la infancia y la adolescencia.

Además, ha de mencionarse la legislación estatal sobre dependencia, en particular la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. A tenor de su artículo 14, las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria; teniendo los servicios del Catálogo del artículo 15 carácter prioritario y debiendo prestarse a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados; si bien, de no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17.

La Ley 39/2006 prevé un Catálogo de servicios comprensivo de los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, que incluye los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal, el servicio de teleasistencia, el servicio de ayuda a domicilio (Atención de las necesidades del hogar y Cuidados personales), el servicio de centro de día y de noche (Centro de Día para mayores, Centro de Día para menores de 65 años, Centro de Día de atención especializada y Centro de Noche), el Servicio de Atención Residencial (Residencia de personas mayores en situación de

dependencia y Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad) (artículo 15.1); luego desarrollados en los artículos 21 a 25. Además, dentro de las prestaciones económicas regula la prestación vinculada al servicio (artículo 17), la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (artículo 18) y la prestación económica de asistencia personal (artículo 19).

En desarrollo de esta Ley estatal se han dictado los Reales Decretos 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia; 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado; 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia; 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y las cuantías de las prestaciones económicas de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre; 6/2008, de 11 de enero, que determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008 (modificado por Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero); y 7/2008, de 11 de enero, sobre prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008.

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFSS, así como el resto del ordenamiento jurídico.

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

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materias de asistencia social (artículo 44.17) y de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra ha aprobado la LFSS, que contiene tanto varias habilitaciones específicas para la aprobación por el Gobierno de Navarra de la Cartera de servicios sociales de ámbito general [artículos 22 y 37.a) y disposición final tercera], como una habilitación general para el desarrollo reglamentario (disposición final cuarta). Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materias de asistencia social o servicios sociales, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada, así como ha tenido en cuenta los principios y exigencias de la LFSS.

Como se ha reseñado en los antecedentes, se ha llevado a cabo un amplio proceso de participación, iniciado con la elaboración de un documento básico, que fue sometido a consulta de Departamentos, organizaciones, entidades, colegios y asociaciones interesadas. Tras ello, comenzó el procedimiento formal de elaboración de la disposición general con la Orden Foral de iniciación, en el que nuevamente se llevó a cabo un proceso de consulta del anteproyecto, en el que algunas instituciones, organizaciones y entidades formularon diversas alegaciones, que han sido tenidas en cuenta.

El anteproyecto fue sometido a consulta del Consejo Navarro de las Personas Mayores y del Consejo Navarro de Bienestar Social que lo informaron favorablemente. Asimismo, la Comisión Foral de Régimen Local fue consultada y emitió informe de carácter favorable.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, económica, organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo del Instituto Navarro para la Igualdad. También consta informe a la memoria económica realizado por la Dirección General de Política y Promoción Económica del Departamento de Economía y Hacienda.

Obra en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido acogidas en el texto remitido. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Con ello se cumplen las exigencias específicas fijadas en la LFSS, como son la participación pública (artículo 5.f) y la consulta al Consejo Navarro de Bienestar Social (artículos 54 y 57), la elaboración del proyecto por el Departamento competente en materia de servicios sociales (artículo 22) y la inclusión en la cartera de los estudios económicos de costes y forma de financiación de las diferentes prestaciones (artículo 19.6).

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -artículo 56-, 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, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (LFSS), que es objeto de desarrollo reglamentario.

A) Justificación

Según se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de cumplimentar el mandato de la LFSS de aprobar la Cartera de servicios sociales de ámbito general, a fin de lograr la implantación efectiva de dicha Ley Foral. Por tanto, es clara la justificación y conveniencia del Proyecto a la vista de su objeto y de los mandatos de desarrollo reglamentario establecidos en los artículos 22 y 37.a) y en la disposición final tercera de la LFSS.

Por otra parte, se ha incorporado, a sugerencia del Instituto Navarro para la Igualdad, la referencia como principio informador a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, siguiendo a la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

B) Contenido del Proyecto

El contraste del Proyecto -cuyo contenido ha sido ya apuntado en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

a) El artículo 1 del Proyecto determina su objeto, en línea con la remisión a la aprobación reglamentaria por el Gobierno de Navarra de la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General (artículo 22 LFSS).

Además, atendiendo la sugerencia del Instituto Navarro para la Igualdad, se incluye como inciso final la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Es precisa, empero, una observación formal, ya que la numeración de los Anexos se realiza en este artículo en números romanos y, en cambio, en ellos -atendiendo la recomendación del Servicio de Acción Normativa y Coordinación- en números arábigos. Por tanto, ha de corregirse el sistema de numeración en este artículo, manteniendo el mismo criterio en todo el texto reglamentario, por lo que han de retocarse también los artículos 5, 6 y 7 y la disposición transitoria séptima del Proyecto.

b) Las definiciones incluidas en el artículo 2 pretenden facilitar la comprensión y aplicación de la norma y responden a nociones que tienen su amparo en el texto legal desarrollado; por lo que no se formula tacha alguna.

Las definiciones de prestación garantizada y de prestación no garantizada parten de la distinción fijada en los artículos 11.2 y 12.2 de la LFSS. La primera de ellas, que configura la prestación como un derecho subjetivo, recoge la previsión del artículo 19.3 de la LFSS; y a ella sigue la definición del plazo de concesión en el que debe facilitarse o suministrarse la prestación. Y la segunda remite la exigencia a las disponibilidades presupuestarias de acuerdo con el artículo 19.4 de la LFSS, siendo complementada por la noción de plazo de resolución en el que la Administración está obligada a resolver y notificar respecto de la solicitud presentada.

Las definiciones de servicio de atención diaria (diurna o nocturna), de servicio de atención residencial y de servicio de atención ambulatoria ofrecen los conceptos de los términos utilizados en el artículo 11.3 de la LFSS.

La intensidad del servicio, bien en términos de número de actividades y horas de intervención o bien de cuantía de la ayuda, responde al significado de la cartera o catálogo de prestaciones y conecta con la exigencia impuesta para algunas por la legislación estatal.

c) El artículo 3 extiende el ámbito de aplicación del Decreto Foral a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra en concordancia con los artículos 5.c) y 19.1 de la LFSS.

d) La determinación de los destinatarios de las prestaciones en el artículo 4 del Proyecto está amparada por el artículo 4 de la LFSS y tiene en cuenta no sólo a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas, que también pueden ser beneficiarias de las prestaciones de la Cartera. La remisión de los requisitos a los establecidos en la Cartera para cada una de las prestaciones permite, como luego se aludirá, que en las prestaciones derivadas de la legislación estatal se remita también a la Ley 39/2006.

e) La participación en la financiación o el “copago” por parte de los usuarios prevista en el artículo 5 del Proyecto encuentra amparo en el artículo 53 de la LFSS. Asimismo, el artículo 33 de la Ley 39/2006 prevé la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones. De ahí que el inciso final del precepto proyectado, en cuanto alude a los criterios establecidos legal y reglamentariamente, remita a tales previsiones legales.

Ahora bien, este precepto –y su concreción en las correspondientes prestaciones- se limita a disponer la procedencia, en su caso, del “copago”, lo que satisface las exigencias de los artículos 19.5 y 53.1 de la LFSS; pero no fija los criterios para la determinación en cada caso de su cuantía, cuyo establecimiento ha de realizarse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto Foral (disposición final séptima del Proyecto). Hubiera sido deseable –como recomendó en sus alegaciones el Defensor del Pueblo de Navarra- la definición o concreción de tal participación en la financiación por parte de los beneficiarios de acuerdo con los criterios legales y atendiendo a las características de cada prestación.

f) La distribución competencial que se realiza en los artículos 6 y 7 del Proyecto entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales de Navarra, asignando a éstas últimas las prestaciones incluidas en el Anexo 1 relativas a prestaciones de Atención Primaria, recoge las previsiones de los artículos 28, 29 y 31 en relación con los artículos 38.i) y 39.g) de la LFSS.

g) Ninguna de las disposiciones adicionales contraviene el ordenamiento jurídico y en particular la LFSS. La segunda de ellas, sobre la prestación económica vinculada al servicio, atiende a la previsión del artículo 17 de la Ley 39/2006. La tercera, sobre los plazos inmediatos, pretende asegurar la efectividad de las prestaciones. Y la cuarta sobre actualización de las cuantías distingue entre las ayudas mínimas para atención en el domicilio de personas dependientes disponiendo su actualización automática en los términos del desarrollo de la Ley 39/2006 y la Renta Básica que remite a su legislación específica.

h) Tampoco ha de formularse objeción a las disposiciones transitorias, que atienden a situaciones de transitoriedad. Así, las dos primeras contemplan la situación transitoria en tanto no se implanten los cuatro programas de los Servicios Sociales de base en todas las zonas básicas de Navarra o los Centros de Servicios Sociales previstos, respectivamente, en los artículos 31 y 32 de la LFSS con carácter progresivo; y la séptima difiere la entrada en vigor de su artículo 7 y el apartado de Atención Primaria de su Anexo I hasta tanto se realice el desarrollo reglamentario previsto en los artículos 31.3 y 50.2 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que ha de llevarse a cabo antes del 31 de diciembre de 2008. Por su parte, la sexta exige, hasta el 1 de enero de 2009, el requisito de acceso de residencia efectiva y continuada en Navarra de dos años para la prestación de Renta Básica.

i) La disposición derogatoria deroga expresamente determinados preceptos e incorpora una cláusula general de derogación, lo que satisface las exigencias del artículo 59.3 de la LFGNP.

j) Las disposiciones finales no merecen tacha alguna. Las cinco primeras llevan a cabo modificaciones de normas reglamentarias de igual rango a fin de ajustar y coordinar su contenido con la reglamentación proyectada. Y las disposiciones sexta, séptima y novena autorizan el desarrollo normativo del precepto o la adopción de normas precisas para la aplicación del sistema. La octava fija un plazo de un año para regular las condiciones exigibles para contar con la homologación administrativa

prevista en el Capítulo III del Título VII de la LFSS. Y la décima dispone la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra, debiendo significarse que la disposición final tercera de la LFSS ordena al Gobierno de Navarra aprobar la Cartera antes del 1 de enero de 2008.

C) La Cartera de Servicios Sociales o Catálogo de Prestaciones: los Anexos

Como indica el artículo 1 del Proyecto, la Cartera de servicios sociales de ámbito general o catálogo de servicios y prestaciones económicas se recoge en los Anexos 1 y 2. El Proyecto distingue, siguiendo las previsiones legales de los artículos 11.2 y 12.2 de la LFSS, entre prestaciones garantizadas y prestaciones no garantizadas, que se recogen de forma diferenciada en dos Anexos distintos.

La estructura de ambos Anexos es similar, de suerte que –como se ha reseñado en los antecedentes- cada ámbito o área de actuación se articula como un grupo o familia dentro de la que se procede a la numeración correlativa de los servicios y prestaciones en ella incluidos. Ahora bien, en aras de facilitar el manejo del texto, sería conveniente bien numerar o asignar una letra a cada uno de tales bloques o bien numerar de forma sucesiva o continuada todas prestaciones de cada Anexo, con la consiguiente numeración correlativa de cada prestación, lo que favorecería su identificación.

D) Anexo 1: Prestaciones garantizadas

El Anexo 1 establece las prestaciones garantizadas y fija los elementos conformadores de cada una de ellas, como son: tipo de prestación, tipo de recurso, objeto del recurso, personas beneficiarias, requisitos de acceso, intensidad del servicio, plazo para la concesión, copago y ámbito de actuación. Tal estructura permite una descripción y configuración pormenorizada de cada una de las prestaciones, lo que facilita su practicabilidad.

Las prestaciones garantizadas en este Anexo 1, articuladas a través de distintas áreas de actuación, cubren el contenido mínimo exigido en el artículo 20 de la LFSS, según resulta de las consideraciones siguientes:

a) Las prestaciones garantizadas dentro del área de actuación “Atención primaria” vienen a cumplimentar las prestaciones correspondientes a los cuatro programas de los servicios sociales de base como resulta de su confrontación con el artículo 19.a) en relación con el artículo 31 de la LFSS. Además, se recogen las exigencias legales respecto del Programa de Acogida y Orientación Social de que esté dirigido a toda la población y tenga carácter gratuito [artículo 31.1.a) LFSS], como se explicita en la prestación número 1 de este grupo.

b) Las prestaciones incluidas dentro del área de actuación “Atención a la dependencia” cubren la exigencia legal de inclusión de las prestaciones establecidas con carácter mínimo por la legislación estatal en materia de dependencia [artículo 20.d) LFSS]. En efecto, la relación de tales prestaciones, reseñada en los antecedentes, recoge los servicios sociales del Catálogo de servicios previstos en el artículo 15.1 de la Ley 39/2006, como son: los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio (atención a las necesidades del hogar y cuidados personales), centro de día y de noche (centro de día para mayores, centro de día para mayores de 65 años, centro de día de atención especializada y centro de noche) y atención residencial (Residencia de personas mayores en situación de dependencia y centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad). Además, en la mayoría de las prestaciones se ha incorporado una cláusula específica respecto de los requisitos de acceso, a cuyo tenor se exige “acreditar residencia efectiva o continuada en Navarra durante los dos últimos años anteriores a la solicitud, o en caso de provenir de otro lugar de España, cumplir los criterios que marca la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia”. Asimismo, se recogen, además de la ya indicada prestación económica vinculada al servicio, las ayudas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de

asistencia personal previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 39/2006 con una intensidad que satisface las exigencias fijadas por el Estado.

c) La prestación mínima legal de Renta Básica [artículo 20.b) LFSS] se recoge como prestación número 7 dentro del área de actuación “Atención a personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo”.

d) Las prestaciones de las restantes áreas de actuación satisfacen el mínimo legal fijado en los demás letras -c), e), f) y g)- del artículo 20 de la LFSS; con atención particularizada en la Cartera, según las distintas áreas de actuación, a las personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo, a los mayores, al menor o a personas víctimas de violencia de género, lo que cubre las prestaciones mencionadas en los citados preceptos legales.

De las características de tales prestaciones podemos destacar la relativa al plazo de concesión. Los plazos son diversos, siendo el más amplio el de tres meses. En particular, en la prestación de renta básica (número 7 del área o grupo “Atención a personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo”) el plazo de concesión es de cuarenta y cinco días, pero se ha adicionado –recogiendo la recomendación del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación- que en el caso de que las beneficiarias sean mujeres víctimas de la violencia sexista el plazo será de un mes, con lo que se recoge la previsión del artículo 18 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. No obstante, no se mencionan los plazos de concesión en las prestaciones número 1 del ámbito “Atención a personas mayores”, 3 del grupo “Atención a las personas con discapacidad”, 1 del área de actuación “Atención a las personas con enfermedad mental”, y 4 del ámbito “Atención a personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo”.

Desde la perspectiva de los colectivos o grupos beneficiarios, la cartera de prestaciones y, en concreto, las prestaciones incluidas en el bloque o área de actuación “Atención al menor” tienen en cuenta las previsiones de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección de la infancia y la adolescencia. Las prestaciones números 8 y 9, que se

refieren a la ejecución de medidas judiciales penales bien en medio abierto o bien de internamiento, han de entenderse a partir del obligado e inmediato cumplimiento de las medidas judiciales penales según resulta de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Foral 15/2005 y en el artículo 46.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y, por tanto, en coordinación y cumplimiento de tales medidas judiciales.

Asimismo, el catálogo de prestaciones y en particular las prestaciones incluidas en el área de actuación de “Atención a las víctimas de violencia de género” atienden a las medidas de protección y asistencia a las víctimas y prestaciones económicas previstas en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. Así las prestaciones garantizadas 1 y 2 de este bloque guardan correspondencia con el artículo 18 bis (“Casas de acogida y pisos o centros de urgencia”) de la Ley Foral 22/2002 y la número 6 con la previsión del artículo 19 (“Ayudas de emergencia”) de la citada Ley Foral.

Desde el punto de vista formal, debe corregirse la falta de ordenación de las letras –pues no sigue el alfabeto- que se observa en la prestación 1 del grupo “Atención Primaria” de este Anexo 1.

E) Anexo 2: Prestaciones no garantizadas

El Anexo 2 del Proyecto, con una técnica y estructura similares a las del Anexo 1, recoge las prestaciones no garantizadas. Respecto de ellas, no ha de formularse observación alguna, pues, como se ha adelantado, la LFSS se limita a exigir la distinción entre prestaciones garantizadas y no garantizadas y a fijar un contenido mínimo respecto de las primeras, por lo que es amplio el margen dejado al desarrollo reglamentario en relación con las segundas.

Se observa que, en bastantes casos, las prestaciones no garantizadas coinciden, en su denominación y tipo de recurso, con prestaciones garantizadas del Anexo 1, como resulta –a título de ejemplo- de la comparación entre las establecidas en las áreas “Atención a la dependencia”

y “Atención a personas mayores” del Anexo 1 y las fijadas en el grupo “Atención a personas mayores” del Anexo 2. Ahora bien, se trata de prestaciones distintas, cuya diversidad reside especialmente en los diferentes requisitos de acceso fijados en cada caso.

El plazo de resolución previsto para las prestaciones no garantizadas es, con carácter general, el de tres meses, si bien en un supuesto es de cuatro meses y en varios de un mes. Plazos que son inferiores al máximo de duración de los procedimientos –seis meses- permitido a las normas reglamentarias en el artículo 42.2 de la LRJ-PAC.

Finalmente, desde la perspectiva formal, la expresión “centro de ocupacional” utilizada en las prestaciones 10 del área “Atención a personas con discapacidad” y 8 del grupo “Atención a personas con enfermedad mental” de este Anexo 2, debe ser sustituida por la de “centro ocupacional”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.