

**Expediente:** 33/2011

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de Programas y Financiación de los Servicios Sociales de Base.

**Dictamen:** 21/2011, de 21 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de mayo de 2012,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 15 de junio de 2011 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 el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de Programas y Financiación de los Servicios Sociales de Base, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 30 de mayo de 2011.

Los días 1 de marzo y 11 de abril de 2012 tienen entrada en este Consejo de Navarra escritos de la Presidenta del Gobierno de Navarra,

acompañando documentación complementaria a requerimiento de este Consejo.

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

Del expediente y de la documentación complementaria recibida, resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 160/2008, de 22 de abril, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se inició el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las prestaciones de los Programas de Servicios Sociales de Base, la forma de determinar el coste de los mismos y los criterios de financiación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, designando al Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, como órgano responsable de su elaboración y tramitación.
2. Elaborado un anteproyecto de Decreto Foral, el Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales publicó su texto en la página web del departamento y lo remitió, a efectos de aportaciones y sugerencias, a los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral de Navarra.
3. En el citado trámite presentaron aportaciones, sugerencias y propuestas de modificación las siguientes entidades: Mancomunidades de Servicios Sociales de Base de Allo; Alsasua, Olazagutía y Ziordia; Ancín-Améscoa; Izaga; Malerreka; Auñamendi; Ansoain, Berrioplano, Berriozar, Iza y Juslapeña; Zona de Buñuel; Valle de Queiles; Huarte y Valle de Esteribar; Leitza, Goizueta, Areso y Arano; Zona de Olite; Zona de Peralta; Salazar y Navascués; Andosilla, Azagra, Cárcar y San Adrián; Comarca de Sangüesa; Ezcároz; Arguedas, Valtierra, Cadreita, Milagro y Villafranca; Iranzu; y, Villatuerta; Ayuntamientos de Pamplona, Tudela, Estella, Burlada, Villava, Ayegui y Orkoien; Servicios Sociales de Base de las zonas básicas de Artajona e Irurtzun;

Grupos municipales de NABAI e IUN del Ayuntamiento de Zizur Mayor; Trabajadores Sociales de los Servicios Sociales de Base de la Comarca de Pamplona; Educadores y Animadores del Área de Tierra Estella; Trabajadores Sociales de Malerreka; Animadora Sociocultural del Servicio Social de Base de Tafalla y Valdorba; y, Servicio de Atención Primaria.

4. La Directora del Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales, el 3 de marzo de 2010, suscribe la memoria justificativa del Proyecto, en la que, tras esgrimir los motivos que justifican la necesidad y oportunidad de la norma, analiza el contenido de las aportaciones efectuadas durante el trámite de información pública y audiencia de las entidades interesadas y explica las modificaciones que, con base en ellas y en las conversaciones mantenidas con técnicos y representantes de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, se han incorporado a la propuesta normativa. Finalmente, se analiza la estructura de la norma y se explican las líneas maestras que se proponen sobre regulación de los programas básicos de los servicios sociales de base en las zonas básicas de más de 5.000 habitantes y en las zonas de especial actuación en las que serán obligatorios, en todo caso, los programas de Acogida y Orientación Social y de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, mientras que los programas de Incorporación Social y Atención a la Infancia y Familia sólo lo serán si se cumplen los requisitos que la propuesta normativa establece.

Por lo que se refiere al sistema de financiación, se explica que el Proyecto recoge los criterios con arreglo a los cuales se da cumplimiento a la obligación legal por la que corresponde al Gobierno de Navarra colaborar en la financiación de los servicios sociales de base, abonando, como mínimo, el 50 por 100 del coste estimado de los programas. Para ello se establece un sistema de financiación en dos tramos: tramo fijo y tramo variable. El tramo fijo es la cantidad que se considera imprescindible para poder prestar el servicio, mientras que el tramo variable se establece con la

finalidad de completar la cantidad aportada por el Gobierno de Navarra a los servicios sociales de base en atención a sus características particulares, no vinculado al estrato poblacional.

5. El Proyecto, con las modificaciones indicadas, fue informado favorablemente, por unanimidad, por el Consejo Navarro de Bienestar Social en la sesión que celebró el 24 de marzo de 2010. En la misma fecha, la Comisión Foral de Régimen Local informó favorablemente la propuesta normativa.
6. El expediente incorpora varias memorias. La memoria normativa, de 3 de mayo de 2010, suscrita por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico y la memoria organizativa, de la misma fecha, suscrita por el Secretario General Técnico del Departamento de Asuntos Sociales, Juventud y Deporte.
7. Obran igualmente en el expediente sendos informes elaborados por la Secretaría General Técnica del Departamento, ambos de 3 de mayo de 2010, relativos al impacto por razón de sexo de la norma propuesta y a la corrección del trámite procedimental seguido en la elaboración de la norma, así como la adecuación del Proyecto a la normativa que le sirve de fundamento.
8. El 5 de mayo de 2010 la Secretaría General Técnica del Departamento recaba del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación la emisión de informe al Proyecto advirtiendo que, en la documentación que se le remite y para completar el expediente, es necesario incluir la memoria económica así como el informe de la Dirección General de Política y Promoción Económica.
9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió el informe requerido el 25 de junio de 2010 (aun cuando por error consta la fecha de 25 de junio de 2009), en el que, tras formular distintas observaciones, concluye considerando que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda la consideración de las modificaciones propuestas referentes a la forma y estructura, así

como estudiar las observaciones efectuadas en relación con el fondo de la regulación.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte emitió, el 13 de agosto de 2010, informe en el que, tras analizar las observaciones manifestadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, acepta las relativas a la estructura y forma y, con respecto a las observaciones sobre el fondo, de modo motivado, indica cuáles de ellas se aceptan y cuáles se rechazan.

11. El 26 de abril de 2011 la Secretaría General Técnica del departamento remite el texto del Proyecto, con las modificaciones incluidas a raíz de la aceptación de las sugerencias y observaciones efectuadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El 3 de mayo de 2011 el Director General de Formación Profesional y Universidades del Departamento de Educación suscribe un escrito planteando al órgano encargado de la tramitación del Proyecto una serie de sugerencias relacionadas con la incorporación de titulaciones de formación profesional, tanto de grado superior como de grado medio, entre las profesiones que pueden integrar los equipos mínimos de atención primaria.

12. El 27 de abril de 2011 la Directora del Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales suscribe el estudio de cargas administrativas y el 29 de abril de 2011, en unión con la diplomada de ciencias empresariales, suscribe el informe económico referente al cálculo del presupuesto para la financiación de los servicios sociales de base, cifrando el crédito necesario para la financiación de los programas de los servicios sociales de base durante el año 2011 en 11.966.488,07 de euros, añadiendo que “en años posteriores el gasto se imputará a la partida habilitada para

este concepto y si es preciso al no existir más consignación presupuestaria, el crédito será el mismo que en este año 2011”.

13. El 25 de mayo de 2011 la Directora General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo suscribe la memoria económica como complemento al informe económico anteriormente mencionado. Ese mismo día, la Directora General de Presupuestos e Intervención del Departamento de Economía y Hacienda emite informe sobre el proyecto en el que, tras analizar el contenido de la memoria económica sobre evolución del gasto destinado a la financiación de los servicios sociales de base durante el periodo comprendido entre 2008-2012, concluye considerando que no existe inconveniente para la tramitación del proyecto de Decreto Foral “ya que su aprobación puede suponer una disminución del gasto en 2012 y siguientes, dependiendo del módulo que se aplique para establecer la parte variable del sistema de financiación, módulo que según se indica, corresponde fijarlo al Departamento de Asuntos Sociales”.
14. Dado que a raíz del análisis del proyecto de Decreto Foral por la Dirección General de Presupuestos e Intervención se introdujeron cambios en la redacción de los artículos 20.a), 21, 22 y disposición transitoria segunda, el Proyecto, con la nueva redacción dada a tales preceptos, fue remitido nuevamente a la Comisión Foral de Régimen Local quien, en sesión celebrada el 11 de mayo de 2011, lo informó favorablemente.
15. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 26 de mayo de 2011, examinó el Proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
16. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 30 de mayo de 2011, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.
17. El Consejo Navarro de las Personas Mayores, en sesión celebrada el 2 de abril de 2012, informó favorablemente el proyecto por

unanimidad, según consta en certificación expedida por su Secretario.

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

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

La exposición de motivos, tras referenciar el marco legal regulador de los servicios sociales (Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, en adelante, LFSS) y de la cartera de servicios sociales de ámbito general (Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio) señala que la actividad de los servicios sociales de base se articula a través de la implantación de los cuatro programas recogidos en el artículo 31 de la LFSS y el coste de los programas, cuyo contenido obligatorio tiene que ser acorde, como mínimo, con lo dispuesto por la cartera de servicios sociales de ámbito general, será financiado, al menos, en el 50 por 100 por parte de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, continúa diciendo la exposición de motivos, el Proyecto pretende concretar, por un lado, las prestaciones que conforman los cuatro programas básicos de los servicios sociales de base cuya implantación es obligatoria en las condiciones que establece el Proyecto y, por otro lado, los criterios con los que se determinará la financiación de los mismos. A tal efecto, establece un sistema de financiación basado en dos condiciones, por un lado, la obligación de las entidades locales de contar con un equipo mínimo que permita la implantación de los cuatro programas en función de los estratos de población establecidos, financiado como tramo fijo y, por otro, la concurrencia en cada servicio social de base de circunstancias que inciden con intensidad diferente y que implican la necesidad de aplicar más recursos a algunas de las prestaciones para cumplir con los límites establecidos como derecho subjetivo de los ciudadanos por la cartera de servicios sociales de ámbito general. En atención a tales circunstancias se establece un tramo variable calculado en función de un módulo económico que incrementa la financiación de forma específica a cada zona básica en atención de los indicadores que establece la propuesta.

El capítulo I, sobre disposiciones generales (artículos 1 y 2), concreta el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

El capítulo II, relativo a los programas de los servicios sociales de base regula, en su artículo 3, los cuatro programas a través de los que se articulará su actuación (Programa de Acogida y Orientación Social; Programa de Promoción de la 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 Familia en Atención Primaria), indicando que su contenido mínimo es el que recoge el Proyecto, siendo su implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, salvo que no se consideren viables. El apartado 3 precisa que los Programas de Acogida y Orientación Social y de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia son viables en todas las zonas básicas, mientras que los de Incorporación Social y Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria sólo son viables en aquellas zonas básicas cuya población sea superior a 5.000 habitantes. Ello no obstante, el apartado 4 del precepto establece que en las zonas básicas con población inferior a 5.000 habitantes también será obligatoria la implantación del Programa de Incorporación Social en Atención Primaria en el caso de que el 5 por 1000 de la población haya resultado beneficiaria de alguna prestación de incorporación social durante cada uno de los tres años anteriores y el Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria si el 15 por 100 ó más de la población es menor de 18 años o el número de casos de infancia atendidos durante cada uno de los tres años anteriores fuera como mínimo de 15 casos.

Los artículos 4 a 7, ambos inclusive, definen los objetivos y las prestaciones técnicas que cada uno de los programas debe ofrecer de acuerdo con la cartera de servicios sociales de ámbito general.

El capítulo III, relativo al sistema de financiación, integra los artículos 8 a 24, ambos inclusive. El artículo 8, financiación de los servicios sociales de base, precisa que se realizará a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dentro de las consignaciones presupuestarias que al efecto se contemplen, y de las entidades locales respectivas. El artículo 9,

convenios, concreta que los derechos y obligaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales quedarán establecidos en convenios plurianuales, cuyo contenido mínimo precisa el precepto. En el artículo 10 se reitera que la cuantía de la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se determinará anualmente en la forma establecida en el presente capítulo III. El artículo 11 establece que la unidad gestora, para la determinación de la cuantía a percibir por cada entidad local, aplicará los índices establecidos en el presente capítulo tomando en consideración los últimos datos oficiales, así como los derivados de la disposición adicional primera del Proyecto. Por su parte, el artículo 12 considera como unidad de financiación cada zona básica resultante de la zonificación aprobada reglamentariamente, salvo que dentro de una misma zona básica existan varios servicios sociales de base, en cuyo caso la unidad de financiación será la entidad o entidades titulares de los mismos. El artículo 13 precisa que cada servicio social de base deberá contar con un equipo mínimo interprofesional aprobado reglamentariamente para su estrato poblacional en función de los programas que tenga obligación de tener implantados. El artículo 14 indica que para determinar la aportación que corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra, se tendrán en consideración dos tramos, uno fijo, en función del coste de los programas y, uno variable, en función de los indicadores que establece el artículo 19. El coste estimado para los cuatro programas en cada unidad de financiación (artículo 15) será el del equipo mínimo interprofesional aprobado y su coste se calculará en función del salario base y complementos del puesto equivalente para el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. El artículo 16 regula el tramo fijo del sistema de financiación indicando que el departamento competente en materia de servicios sociales abonará a cada unidad de financiación el 50 por 100 del coste estimado de los programas que le corresponda y que tenga efectivamente implantados, correspondiendo el 50 por 100 restante a la entidad local. En las zonas de especial actuación la financiación a cargo del departamento será el 80 por 100 del coste estimado de los programas calculado sobre el coste del personal adscrito a los programas que tengan efectivamente implantados. El artículo 17 regula el tramo variable del sistema de financiación, que se corresponde con la cantidad que aportará la Administración de la Comunidad

Foral de Navarra a cada unidad de financiación para atender las necesidades no abarcadas por el tramo fijo, de acuerdo con las circunstancias concurrentes en cada una de ellas, sin que en ningún caso pueda superar el 80 por 100 del coste de dichas necesidades. De este tramo variable sólo podrán beneficiarse aquellas unidades de financiación cuyo ámbito territorial coincida íntegramente con el de su zona básica, con la particularidad de Estella. El tramo variable se calculará multiplicando el módulo previsto por el artículo 18 que se aprobará anualmente, mediante resolución de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo en el mes de noviembre, de acuerdo con el Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra, por la suma de los puntos de los indicadores que establece el artículo 19 (heterogeneidad del territorio, dispersión geográfica, envejecimiento, porcentaje de población atendida por el servicio social de base, infancia, incorporación social, población inmigrante y porcentaje del presupuesto que la entidad local dedica al servicio social de base). El artículo 20 regula los plazos, requisitos y condiciones a los que se supedita el abono de la financiación con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, mientras que el artículo 21 precisa qué se considera como gasto financiable y el artículo 22 regula las exigencias documentales y temporales que el Proyecto impone a las entidades locales para la justificación económica y técnica del gasto realizado con cargo a los fondos aportados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como la aportada de sus propios presupuestos, precisando, su apartado 6, que el incumplimiento en la obligación de justificación o la justificación insuficiente llevará aparejada la obligación de reintegro de las cantidades no justificadas o la reducción de la financiación en las condiciones previstas en el artículo 23, en el que de modo pormenorizado se regula tal materia. Por último, el artículo 24 cierra la regulación del sistema de financiación indicando que la ejecución del objeto de la norma analizada no podrá ser financiada por otras subvenciones otorgadas por el Gobierno de Navarra.

Las disposiciones adicionales contemplan las definiciones y el origen o procedencia de los datos a efectos del cálculo del tramo variable (primera); la situación especial de la zona básica de Pamplona (segunda); las zonas

básicas de más de 30.000 habitantes que serán consideradas como dos unidades de financiación (tercera); la situación especial de la zona básica de Estella (cuarta); los efectos derivados de los cambios de población (quinta); la regulación de las zonas básicas susceptibles de llegar a ser de especial actuación (sexta); la inspección (séptima) y la financiación del servicio de Atención a Domicilio de las personas dependientes (octava).

Las disposiciones transitorias prevén la concreción de los equipos mínimos interprofesionales a efectos del cálculo del tramo fijo mientras no se apruebe reglamentariamente su composición (primera); la garantía de que a aquellas unidades de financiación que por aplicación de la nueva regulación resulte una cantidad inferior a la reconocida en el último convenio suscrito con anterioridad a la entrada en vigor del Proyecto, se les compensará el importe restante hasta alcanzar el equivalente a la reconocida en tal convenio (segunda); los plazos para la implantación efectiva, en aquellas zonas básicas que tengan obligación para ello, de los Programas de Atención a la Infancia y Familia e Incorporación Social en Atención Primaria (tercera) y la no aplicación, durante el primer año de aplicación de la norma, del indicador referente al presupuesto de las entidades locales destinado al servicio social de base, para el cálculo del importe del tramo variable (cuarta).

La disposición derogatoria única prevé la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente norma y la disposición final única determina la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, especificando que tendrá efectos desde el 1 de enero del mismo año de su publicación.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo de la LFSS que, en su artículo 31, programas de los servicios sociales de base, establece que las actuaciones de estos servicios se articularán a través de cuatro programas (Acogida y Orientación Social, Promoción de la

Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, Incorporación Social en Atención Primaria y Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria) cuya implantación será obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, aunque tal implantación será progresiva y estará condicionada por los ratios de población e incidencias de situación social que haya en cada zona básica, precisando que en el supuesto de que no fuera viable la implantación de uno o varios de tales programas, se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o del de otras áreas a través de los centros de servicios sociales. La concreción de las prestaciones que formen parte de estos programas (artículo 31.3 LFSS) se establecerá reglamentariamente, debiendo preverse en la cartera de servicios sociales de ámbito general su intensidad mínima, requisitos de acceso y, en su caso, la posibilidad de participación en su coste.

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

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**

Como ya hemos indicado, el marco normativo que sirve de apoyo y fundamento al Proyecto que se analiza se encuentra en la LFSS que, en su artículo 1, fija como objetivo fundamental de la norma conseguir el bienestar social de la población, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales y configurando un sistema de servicios sociales que

garantice que éstos se presten en condiciones óptimas para asegurar la autonomía, dignidad y calidad de vida de las personas, atendiendo a los objetivos de las políticas sociales (artículo 2), dando cumplimiento a los principios rectores del sistema de servicios sociales (artículo 5) y respetando los derechos de los destinatarios y usuarios de los servicios (artículos 6 y 8).

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

La cartera de servicios sociales de ámbito general, objeto de nuestro dictamen 20/2008, fue aprobada mediante Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, y en sus Anexos 1 y 2 se recogen el conjunto de prestaciones -garantizadas o no- que debe atender el sistema público de servicios sociales y cuyo ámbito de aplicación ha de extenderse a todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que se refiere a la estructuración del sistema público de servicios, ésta se efectúa en dos niveles: servicios sociales de base o de atención primaria y servicios sociales especializados o de atención especializada (artículo 28 LFSS). Los servicios sociales de base, que constituyen la unidad básica del sistema público de servicios sociales y puerta de acceso a sus prestaciones, son titularidad de las entidades locales (artículo 29 LFSS). Su ámbito de actuación territorial se establecerá mediante la zonificación que se aprobará reglamentariamente, conforme a

los criterios establecidos por el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra, atendiendo a ratios de población y de necesidad social, procurando su coherencia con la zonificación sanitaria (artículo 41 LFSS), diferenciando entre las zonas básicas de servicios sociales, que, a su vez, podrán ser consideradas zonas de especial actuación cuando así lo aconsejen las características demográficas, geográficas o de otra índole y las áreas de servicios sociales, que estarán formadas por la agrupación de varias zonas básicas de servicios sociales (artículo 42 LFSS).

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

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

- a) El Programa de Acogida y Orientación Social que, dirigido a toda la población, ofrecerá intervención social a las personas que presenten demandas ante los servicios sociales. Tendrá carácter gratuito.
- b) El Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, que tendrá como objetivo

posibilitar a las personas en situación de dependencia la permanencia en su medio habitual el máximo tiempo posible. Este programa podrá estar dirigido también a personas que no se encuentren en dicha situación, siempre que no se pueda conseguir este objetivo a través de otros programas.

- c) El Programa de Incorporación Social en Atención Primaria, que tendrá como finalidad favorecer la inclusión social de personas en riesgo o en situación de exclusión social en cualquiera de sus ámbitos.
- d) El Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social.

Estos cuatro programas serán de implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, siendo su implantación progresiva, estando condicionada por los ratios de población e incidencias de situación social que se den en cada zona básica (artículo 31.2 LFSS). Las prestaciones que formen parte de estos cuatro programas se establecerán reglamentariamente, con los requisitos de intensidad, acceso y posibilidad de participación en su coste por parte de los usuarios que haya establecido la Cartera de Servicios Sociales (artículo 31.3 LFSS), pudiendo las entidades locales, dentro de su ámbito territorial y competencial, complementarlos (artículo 31.4 LFSS). En el supuesto de que no fuera viable la implantación de uno o varios de estos cuatro programas, se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o del de otras áreas de la Comunidad Foral a través de los centros de servicios sociales dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que deben establecerse -como mínimo- en cada Área de servicios sociales y que se configuran como servicios de apoyo a la atención primaria con la función de complementar los programas de los servicios sociales de base (artículo 32 LFSS).

Por lo que se refiere a la financiación del sistema público de servicios sociales, el artículo 47.2 de la LFSS establece que las Administraciones

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

La financiación de los servicios sociales de base y de los programas que presten, debe realizarse con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales titulares de los mismos, en los términos que establece el artículo 50 de la LFSS. Conforme a su apartado 2, la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se establecerá en convenios plurianuales con las entidades locales titulares sin que, en ningún caso, pueda ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas que les encomienda la LFSS. La forma de determinar el coste de los programas y el establecimiento de criterios distintos para las zonas de especial actuación se fijarán reglamentariamente, teniendo en cuenta lo establecido por su artículo 31.3. En todo caso, las prestaciones garantizadas por la legislación estatal sobre dependencia que se incluyan dentro de los programas que deben prestar los servicios sociales de base, se financiarán íntegramente por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El apartado 3, del artículo 50 de la LFSS, exige, para recibir la financiación a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que las entidades locales destinatarias de la misma justifiquen la realización de todas las actuaciones incluidas en los convenios.

Por último, debe recordarse que la disposición transitoria primera del Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, establece que en tanto no se implanten los cuatro programas de los servicios sociales de base en todas las zonas básicas de Navarra, corresponderá al departamento competente en la materia arbitrar las medidas oportunas para asegurar la atención a través de servicios especializados enclavados en la misma o distinta área y, la disposición transitoria séptima precisa que su artículo 7 y el apartado de

atención primaria de su Anexo 1 al que se remite, no entrarán en vigor hasta tanto se realice el desarrollo reglamentario previsto en los artículos 31.3 y 50.2 de la LFSS, previsión que debía cumplimentarse antes del 31 de diciembre de 2008, momento en el que se deberían concretar las medidas para asegurar la prestación de los cuatro programas en todo el ámbito de la Comunidad Foral.

Es en este contexto normativo en el que se tiene que analizar la adecuación a Derecho del Proyecto sometido a consulta que deberá 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 la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materias de asistencia social (artículo 44.17) y de desarrollo comunitario, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la LFSS que contiene tanto una habilitación específica al Gobierno de Navarra para concretar las prestaciones que formen parte de cada uno de los cuatro programas que articulen la actuación de los servicios sociales de base (artículo 31.3 LFSS) y para determinar el coste de tales programas, pudiendo establecer criterios diferentes para las zonas de especial actuación (artículo 50.2 LFSS), como una habilitación general para el desarrollo reglamentario (disposición final cuarta). Del mismo modo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la Ley Foral 14/2004, de 3 de noviembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP) ratifica tal atribución (artículos 7.12 y 55.1) precisando que sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2).

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

#### **II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63).

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las memorias incorporadas al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, que designó al Servicio de Coordinación y Cooperación con las Entidades Locales, de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, como órgano responsable del procedimiento, quien elaboró un primer anteproyecto que fue sometido a información pública mediante su exposición en la página web del departamento y a audiencia de los servicios sociales de base de la Comunidad Foral, formulando las alegaciones y consideraciones que estimaron oportunas.

El Proyecto fue sometido a informe de la Comisión Foral de Régimen Local, del Consejo Navarro de Bienestar Social y del Consejo Navarro de las Personas Mayores, quienes lo informaron favorablemente.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, organizativa, y económica; los informes económicos y el estudio de cargas administrativas, en los que se explica su contenido, la conveniencia de su regulación y los efectos económicos que se derivarán de su aplicación. En

cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP, también se ha incorporado un informe relativo al impacto por razón de sexo.

Obra en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del departamento. El Proyecto fue analizado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones fueron, en parte, tenidas en consideración e incorporadas al texto remitido para dictamen de este Consejo de Navarra.

A raíz de las modificaciones introducidas en algunos preceptos a propuesta de la Directora General de Presupuestos e Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, se volvió a someter el Proyecto a informe de la Comisión de Régimen Foral de Navarra, evacuando informe favorable en sesión celebrada el 11 de mayo de 2011.

El Proyecto fue enviado a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 26 de mayo de 2011. Y, finalmente, el Proyecto, con el expediente reseñado y la documentación complementaria solicitada, ha sido remitido a este Consejo para consulta.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ha ajustado al procedimiento exigible, habiéndose cumplido las exigencias específicas fijadas en la LFSS en cuanto a participación pública y consultas del Consejo Navarro de Bienestar Social y del Consejo Navarro de las Personas Mayores.

#### **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 -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.

Junto a esta consideración de carácter general, el marco de referencia que ha de servir para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFSS y, en concreto, sus artículos 29 a 31 (ambos inclusive) que regulan las funciones y programas encomendados a los servicios sociales de base y el artículo 50 sobre financiación de los mismos, que establece los principios y condiciones a los que deberá ajustarse el presente desarrollo reglamentario.

#### ***A) Justificación***

La exposición de motivos, así como las memorias e informes obrantes en el expediente, explican la necesidad de desarrollar y hacer efectivas las previsiones contenidas en la LFSS, concretando las diferentes prestaciones que deben incluirse en cada uno de los cuatro programas que se atribuyen a los servicios sociales de base, los requisitos de población e incidencias en atención social que determinan la obligatoriedad de su implantación y los criterios de su financiación, con atención singular a las zonas de especial actuación. Además, de los estudios e informes de contenido económico se deriva información suficiente para conocer la repercusión que el sistema de financiación va a suponer para los diferentes servicios sociales de base. En consecuencia, resulta suficientemente justificada la conveniencia del Proyecto sometido a dictamen a tenor de su objeto, contenido y los mandatos de desarrollo reglamentario establecidos por la LFSS, siendo el mismo necesario para la plena aplicación de las previsiones establecidas por la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, aprobada mediante Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio.

#### ***B) Contenido del Proyecto***

El contraste del Proyecto, cuyo contenido ha sido expuesto en los antecedentes del presente dictamen, a la luz del marco normativo que le sirve de referencia, ofrece el resultado siguiente:

**Capítulo I, disposiciones generales.** Incluye dos artículos. El artículo 1 precisa, en su apartado 1, su objeto, que no es otro que el desarrollo del contenido de los programas de los servicios sociales de base y la determinación de su coste en atención a las prestaciones garantizadas por la cartera de servicios sociales de ámbito general. El apartado 2 concreta los términos en los que la Comunidad Foral de Navarra participará en la financiación de los mismos. El artículo 2 determina que su ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio de la Comunidad Foral, por lo que las prestaciones de los programas resultarán de obligado cumplimiento en los términos que el Proyecto prevé. La regulación del presente capítulo se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

**Capítulo II, programas de los servicios sociales de base.** Comprende los artículos 3 a 7, ambos inclusive. El artículo 3 regula, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la LFSS, los cuatro programas a través de los cuales los servicios sociales de base deben articular sus actuaciones, concretando las condiciones y requisitos en que su implantación será obligatoria. En tal sentido (apartado 3), el Proyecto considera que los programas de Acogida y Orientación Social y el de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia son viables y de implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, mientras que los de Incorporación Social en Atención Primaria y Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria solamente se consideran de implantación obligatoria en las zonas básicas cuya población sea igual o superior a 5.000 habitantes o, siendo su población inferior a ese ratio, si se produce una especial incidencia de necesidades que el Proyecto concreta en su apartado 4. La propuesta normativa, que tiene en cuenta los parámetros de población e incidencias establecidos por la LFSS, puede considerarse correcta estando dentro de los márgenes de apreciación que la ley atribuye al titular de la potestad reglamentaria. Por otra parte, la no implantación obligatoria de estos programas en aquellas zonas básicas con bajos estratos poblacionales o de incidencias sociales no conlleva quiebra del principio de universalidad e igualdad [artículo 5. a) y b) LFSS], ya que, por un lado, no impide que puedan ser implantados voluntariamente y a cargo de cada servicio social de

base y, de otro, las prestaciones de estos programas se garantizarán a través de los centros de servicios sociales dependientes de la Comunidad Foral, sin que ello pueda suponer un sobrecoste para los usuarios (artículo 31.3 LFSS).

Los artículos 4 a 7, respectivamente, pormenorizan y concretan, en plena sintonía con el Anexo 1 del Decreto Foral 69/2008, que aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, las diferentes prestaciones técnicas de cada uno de los programas asignados a los servicios sociales de base. En consecuencia, no se observa tacha de legalidad a la regulación del presente capítulo.

**Capítulo III, sistema de financiación.** Integrado por los artículos 8 a 24, ambos inclusive. El artículo 8, financiación de los servicios sociales, establece, en su apartado 1, que los servicios sociales de base y los programas que presten se financiarán con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a las entidades locales titulares de los mismos; previsión que se corresponde con el artículo 50.1 de la LFSS. El apartado 2 dice que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra “apoyará” su financiación “dentro de las consignaciones presupuestarias”. La interpretación del apartado debe realizarse, para su correcto enjuiciamiento, en concordancia con el resto de preceptos que el Proyecto dedica a definir la aportación que la Comunidad Foral debe realizar para la financiación de los servicios sociales de base en cumplimiento del mandato impuesto por el artículo 50.2 de la LFSS y que conlleva la obligación de realizar una aportación que en ningún caso podrá ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas, en la forma en que el presente Proyecto determine. Del conjunto normativo que el Proyecto contempla para la financiación de los servicios sociales de base no se deriva que el citado apartado 2 deba ser interpretado como equivalente a medida de fomento vía subvención, que no conllevaría obligación más allá de los compromisos consignados en los presupuestos generales. Tal interpretación se vería contradicha por los términos obligacionales que para la Administración de la Comunidad Foral se derivan de los artículos 9, 10, 14, 16 y 17 del Proyecto. En consecuencia, no se estima que tal apartado sea contrario al ordenamiento jurídico, interpretado en consonancia con el resto de preceptos del capítulo y en

especial con su artículo 10 que regula la determinación anual de la financiación y la cuantía de la aportación de la Administración de la Comunidad Foral en aplicación de lo previsto en el presente capítulo. El artículo 9, en consonancia con el artículo 50.1 de la LFSS, establece los contenidos de los convenios plurianuales que deberán suscribir la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales para regular los derechos y obligaciones de ambas partes con respecto a los servicios sociales de base. El artículo 12, a los efectos de la financiación, considera como unidad de financiación a cada zona básica resultante de la zonificación aprobada mediante Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, salvo en aquellos supuestos en los que, dentro de una misma zona básica, existan varios servicios sociales de base, en cuyo caso será unidad de financiación la entidad o entidades locales titulares de los mismos.

El artículo 13, a efectos de determinar la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por el tramo fijo, establece que cada uno de ellos deberá contar con un equipo mínimo interprofesional que se deberá fijar reglamentariamente en atención a su estrato poblacional y en función de los programas que tenga la obligación de implantar, precisando, la disposición transitoria primera, que entre tanto se apruebe el desarrollo reglamentario previsto, se considerarán como equipos mínimos los establecidos en el Anexo II del Proyecto. Ninguna observación debe realizarse a tal regulación que se relaciona con el artículo 17 de la LFSS que define los equipos técnicos como el grupo de profesionales que realiza las prestaciones técnicas o gestiona y controla las prestaciones económicas del sistema y con el artículo 47 de la misma norma que remite al desarrollo reglamentario la determinación de las titularidades y ratios de cada equipo multiprofesional que deba actuar en los servicios sociales de base.

El artículo 14 del Proyecto establece el modo en que deberá calcularse la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a la financiación de los servicios sociales de base, diferenciando un tramo fijo, en función del coste estimado de los programas, y un tramo variable, en función de los indicadores que determinan una serie de circunstancias que inciden con diferente intensidad en la prestación de los programas en las diferentes zonas básicas. El coste estimado de los programas (artículo 15) se identifica

con el coste del equipo mínimo interprofesional de cada servicio en virtud de su población, calculado en función del salario base y complementos del puesto equivalentes al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y, por lo tanto, el importe del tramo fijo (artículo 16.1) se corresponderá con el coste del equipo mínimo. Dado que el artículo 50.1 de la LFSS establece que la aportación de la Comunidad Foral de Navarra no podrá ser inferior al 50 por 100 del coste de los programas y que reglamentariamente se podrán tener en consideración criterios diferentes para la financiación de las zonas de especial actuación, los apartados 2 y 3 del artículo 16 concretan que el departamento competente en materia de servicios sociales abonará a cada unidad de financiación el 50 por 100 del costo de los programas que tengan implantados, salvo en los casos de las zonas de especial actuación en que el abono será del 80 por 100 del coste de los programas que tenga que tener efectivamente implantados. Como ya hemos indicado repetidamente, el artículo 50.1 de la LFSS atribuye al desarrollo reglamentario la forma de determinar el coste de los programas a efectos de determinar la aportación de la Administración de la Comunidad Foral para su cofinanciación. El modo en que el Proyecto lo cumplimenta, mediante la concreción del equipo de profesionales necesarios para la prestación de los programas, homologando sus retribuciones con las del personal que ocupe puestos equivalentes en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se considera coherente y, por tanto, ajustado a Derecho.

El Proyecto, además, establece en su artículo 17.1 la regulación del tramo variable que tiene por finalidad completar la aportación de la Comunidad Foral de Navarra a cada unidad de financiación para desarrollar los programas en las necesidades no abarcadas por el tramo fijo, sin que en ningún caso pueda suponer más del 80 por 100 de tales necesidades. Con la finalidad de fomentar la racionalización del mapa de servicios sociales, el apartado 2 limita su aplicación a aquellas unidades de financiación cuyo ámbito territorial coincida íntegramente con el de su zona básica y, el apartado 4, preceptúa que las cantidades que se perciban por el tramo variable no podrán ser destinadas a la financiación del tramo fijo o, lo que es lo mismo, al pago del coste del equipo mínimo interprofesional. La

cuantificación del tramo variable se calculará (artículo 17.3) multiplicando el módulo que anualmente apruebe el Director General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, de acuerdo con el Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra (artículo 18), por la suma de los puntos de los indicadores establecidos por el artículo 19. Tales indicadores distribuyen la puntuación teniendo en consideración factores tales como la heterogeneidad del territorio (núcleos de población), dispersión geográfica, envejecimiento, infancia, incorporación social, población inmigrante y porcentaje del presupuesto dedicado a la financiación del servicio social de base. La regulación del tramo variable responde, como dice la exposición de motivos, a la existencia de circunstancias que inciden con intensidad diferente en cada servicio y que implican la necesidad de aplicar más recursos a algunas de las prestaciones para cumplir con los límites establecidos como derechos subjetivos por la cartera de servicios sociales de ámbito general. Supone, por tanto, una aportación complementaria, condicionada por las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad Foral de Navarra, que incrementa la cantidad mínima obligatoria (tramo fijo) que corresponde a dicha Administración por mandato directo del artículo 50.1 de la LFSS. En consecuencia, nada puede objetarse a su regulación, siendo por otra parte razonables los indicadores que se establecen en el artículo 19 para su cuantificación.

Los artículos 20 a 24, ambos inclusive, establecen las reglas de cómo y cuándo la Administración de la Comunidad Foral de Navarra debe realizar a cada unidad de financiación el abono de las cantidades que resulten conforme al sistema anteriormente expuesto. Definen qué se considera gastos financiados, explicitan la forma y plazos en los que las entidades locales deberán presentar la justificación económica y técnica de los gastos realizados con cargo a los fondos aportados por la Administración de la Comunidad Foral y las consecuencias que de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso pueden derivarse en orden al reintegro o reducción de la aportación correspondiente. Por último, el artículo 24 establece que la ejecución del objeto del Proyecto no podrá ser financiada por otras subvenciones otorgadas por el Gobierno de Navarra. La regulación de estos preceptos se considera ajustada a Derecho.

**Disposiciones adicionales.** La disposición adicional primera, definiciones y origen de los datos en el tramo variable, concreta las fuentes y organismos de los que se obtendrán los datos precisos para la aplicación de los indicadores del tramo variable recogidos en el artículo 19 y da pautas para su correcto entendimiento, a la vez que reitera la obligación de cumplir con lo dispuesto por la legislación sobre protección de datos de carácter personal. Su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico.

Las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, regulan las situaciones especiales de la zona básica de Pamplona, las de más de 30.000 habitantes y el supuesto singular del servicio social de base de Estella. Por lo que se refiere a Pamplona, se establece que cada unidad de barrio se equipare a unidad de financiación y que el cálculo del tramo variable se realizará aplicando los indicadores del artículo 19 al conjunto de la zona básica y el resultado se multiplicará por tantas unidades de barrio como haya activas en cada momento. Las zonas básicas de más de 30.000 habitantes, excluida Pamplona, se considerarán como dos unidades de financiación. Y, por lo que se refiere a Estella, se le exonera del cumplimiento de la exigencia impuesta por el artículo 17.2 del Proyecto (plena equiparación entre servicio social de base y zona básica) al tener carácter preexistente otro servicio social de base en la misma zona básica. En definitiva, se regulan situaciones especiales que por sus características específicas son merecedoras de un trato singular, sin que a su regulación se le pueda reputar tacha de legalidad alguna.

La disposición adicional quinta, cambios de estrato de población, precisa que para que se produzca un cambio del número de habitantes con trascendencia a efectos de la aplicación del cálculo del tramo fijo, será necesario que ese cambio se mantenga durante dos años consecutivos y, añade, que si como consecuencia del cambio (reducción de la población) se derivara una reducción en la cuantía de la financiación, le será de aplicación la disposición transitoria segunda, que garantiza el importe que se venía percibiendo con anterioridad. Ninguna objeción puede imputarse a su contenido.

La disposición adicional sexta regula el régimen aplicable a aquellas zonas básicas que por su estrato de población son susceptibles de llegar a ser zonas de especial actuación. Se trata de zonas básicas con población muy próxima al límite de 5.000 habitantes que determina la frontera entre zona básica y zona de especial actuación, lo que afecta de modo trascendente al cálculo de la aportación de la Administración de la Comunidad Foral por el tramo fijo (50 por 100 en las zonas básicas y 80 por 100 en las de especial actuación). La propuesta normativa consiste en incrementar el porcentaje de financiación del tramo fijo (coste de los programas) hasta el 70 por 100 para las zonas básicas con población entre 5.000 y 5.100 habitantes y hasta el 60 por 100 en aquellas zonas básicas de población comprendida entre 5.100 y 5.200 habitantes. Nada hay que objetar a tal regulación que pretende compensar los efectos negativos que se derivan por su escaso margen poblacional en aquellas zonas básicas que se encuentran próximas a las zonas de especial actuación.

La disposición adicional séptima concreta, en aplicación de lo establecido por el artículo 83 de la LFSS, las funciones de inspección que el departamento competente en materia de servicios sociales debe realizar sobre los servicios sociales de base en las materias propias del Proyecto. Su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico sin que pueda realizarse objeción, si bien podría ser su contenido más propio del articulado del capítulo III que de una disposición adicional.

Por último, la disposición adicional octava, servicio de atención a domicilio de personas dependientes, establece, conforme al mandato normativo contenido en el párrafo segundo del artículo 50.2 de la LFSS, que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, además de la financiación que corresponde por aplicación del proyecto de Decreto Foral, asumirá el coste íntegro de las prestaciones del Servicio de Atención a Domicilio que se encuentren garantizadas por la cartera de servicios sociales de ámbito general, precisando que el abono de tales prestaciones será objeto de desarrollo reglamentario propio. Su contenido se adecua al marco legal de referencia.

**Disposiciones transitorias.** La disposición transitoria primera, equipos mínimos, establece que mientras no se desarrollen reglamentariamente las previsiones legales sobre los equipos mínimos interprofesionales de atención primaria (artículo 62.2 LFSS), a efectos del cálculo del tramo fijo de financiación, se considerarán equipos mínimos los establecidos en el Anexo II del Proyecto y añade que en el plazo máximo de tres años, desde la entrada en vigor del Proyecto, las entidades locales deberán llevar a cabo la equiparación de las figuras profesionales a las establecidas en el Anexo II o al reglamento que le sustituya, conforme a lo que prevé la propia disposición.

La disposición transitoria segunda, equiparación de la financiación, garantiza que a todas aquellas unidades que por aplicación del nuevo sistema que instaura el Proyecto, más la financiación complementaria derivada de la disposición adicional octava (SAD), les resulte una cantidad inferior a la que percibieran en virtud del último convenio suscrito antes de la entrada en vigor de la norma, se les compensará la diferencia hasta alcanzar la resultante de dicho convenio. Su contenido es conforme en cuanto que garantiza unos niveles de financiación de los servicios sociales de base con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra iguales o superiores a los que percibían con anterioridad.

La disposición transitoria tercera establece los plazos para la efectiva implantación de los programas que cada servicio social de base debe implantar obligatoriamente conforme a lo establecido por el artículo 3 del Proyecto. Ningún reproche legal merece su contenido.

Y, por último, la disposición transitoria cuarta establece que durante el primer año de aplicación de la norma no será de aplicación el indicador referente al presupuesto de las entidades locales destinados a servicios sociales de base para la aplicación del cálculo del importe del tramo variable. Su contenido pretende dar un margen temporal para la aplicación de ese indicador, de modo que cada entidad local pueda adoptar las decisiones que estime oportunas en orden a la futura aplicación del citado indicador con posterioridad a su aprobación.

***Disposición derogatoria única.*** Contiene una cláusula general de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido, siendo conforme al ordenamiento jurídico.

***Disposición final única.*** Establece la entrada en vigor del Proyecto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra con efectos retroactivos al uno de enero del año de su publicación. Tal previsión resulta conforme al ordenamiento jurídico al no contener disposiciones sancionadoras ni restrictivas de derechos individuales.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de Programas y Financiación de los Servicios Sociales de Base se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.