



Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces en relación con el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, sobre si las reformas en materia de dependencia, respetan las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

Pamplona, 21 de septiembre de 2012.



Los Servicios Jurídicos de la Cámara tienen el honor de elevar a la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra el siguiente

INFORME

En relación con el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, sobre si las reformas en materia de dependencia, respetan las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

I. ANTECEDENTES

1. Los miembros de la Mesa del Parlamento de Navarra Sr. Caro Sádaba y Sra. Esporrín Las Heras con fecha de 17 de julio de 2012 formularon al Presidente del Parlamento de Navarra petición para que fuera convocada la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, con carácter urgente con el fin de solicitar informe jurídico de los Servicios de la Cámara para valorar el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, entre otros aspectos, a lo que hace referencia:

“...a las reformas previstas en materia de dependencia, que afectan a la formulación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia...”

Y por entender **que puede vulnerar las competencias de la Comunidad Foral.**

2. En sesión de 20 de Julio de 2012, la Junta de Portavoces acordó solicitar un informe a los Servicios Jurídicos de la Cámara en los términos contenidos en el escrito de petición sobre el citado Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El contenido y alcance del RD-L 20/2012

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (publicado en el BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012; corrección de errores BOE núm. 172, de 19 de julio de 2012), tiene como objetivo principal, tal como manifiesta en su exposición de motivos : la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Las medidas de ajuste fiscal son imprescindibles para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea. Por su parte las nuevas reformas estructurales son también claves para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. A medio plazo, los dos tipos de reformas combinarán efectos en la misma dirección y serán inequívocamente positivas para recuperar el crecimiento de la economía, de la producción y del empleo.

Medidas que, refiere la exposición de motivos, justifican la adopción del real decreto-ley al concurrir las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española, debido a que la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria, hacen necesario que las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia, con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea.

El Real Decreto-ley 20/2012 contiene cuarenta y dos artículos que se dividen en siete títulos, dieciocho disposiciones adicionales, quince disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y trece disposiciones finales (mediante corrección de errores se suprimieron dos) y un anexo.

De este extenso D-Ley, en lo que al objeto del informe se refiere, debemos ceñirnos al contenido de su **título III** dedicado a las “**medidas de racionalización del sistema de dependencia**”.

En referencia a este título tercero la exposición de motivos alude lo siguiente:

“ IV.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre , de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aprobada con un amplio consenso entre las fuerzas políticas, supuso un avance en el bienestar de las personas y ha contado con la colaboración de todas las administraciones públicas en su desarrollo.

El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en sesión celebrada el día 12 de abril de 2012, aprobó el avance de la evaluación de la ley transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la misma, adoptando el acuerdo de acometer las mejoras en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que fueran necesarias para asegurar su sostenibilidad. Asimismo, en la reunión mantenida el 10 de julio de 2012 aprobó la evaluación de resultados prevista en la Disposición final primera de la ley y las propuestas de mejora necesarias para asegurar la sostenibilidad presente y futura del Sistema, adoptando unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional en el desarrollo de dicha ley.

Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, analizadas en la evaluación de resultados, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia.

El Gobierno y las comunidades autónomas, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

En efecto, **la intensidad de los problemas detectados y el alcance estructural que precisan la medidas correctoras exigen su inmediata aplicación para una correcta evolución del Sistema.** La demora en su aprobación, dada la propia evolución inercial del Sistema, agudizaría sus problemas de cohesión, equidad y financiación, tornándose las medidas propuestas más difíciles de aplicar.

Resulta determinante, además, dar un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Asimismo, en cuanto al servicio de ayuda a domicilio es necesario determinar que los servicios relacionados con las necesidades domésticas solo puedan ser reconocidos conjuntamente con los de atención personal.

La actual clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Ello ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia. **Para solventarlo, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles**, lo que simplificará la gestión, permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones.

Dado el distinto nivel de desarrollo y contenido dentro de las comunidades autónomas de las prestaciones a las personas en situación de dependencia, que ha potenciado la desigualdad en la aplicación de la ley, se hace necesario regular un contenido común mínimo de intensidad y compatibilidad de las prestaciones para todas las administraciones actuantes.

La sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, requieren la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. En este sentido, el presente real decreto-ley incorpora distintas medidas que generan un ahorro, por una parte, en el gasto de las comunidades autónomas, a través de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y, por otra, en el gasto de la Administración General del Estado, por la vía de la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Estas medidas de carácter económico persiguen un reequilibrio sostenible del Sistema, garantizando el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

Finalmente, y con el objeto de simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se refunden los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasará a denominarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.”

Como señalábamos, las concretas medidas se realizan en el título III, en los diecisiete apartados del artículo 22 del RD-L. Se llevan a cabo mediante la modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y son las siguientes:

“**Uno.** Se modifica el apartado 4 del **artículo 4**, que queda redactado de la siguiente forma:

«4. Las personas en situación de dependencia y, en su caso, sus familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia, estarán obligados a suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las administraciones competentes para la valoración de su grado de dependencia, a comunicar todo tipo de ayudas personalizadas que reciban, a aplicar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron otorgadas y a cualquier otra obligación prevista en la legislación vigente».

Dos. Se modifican la rúbrica y el apartado 1, se suprime el último inciso del apartado 2 y se añade un nuevo apartado 3 en el **artículo 8**, con la siguiente redacción:

«Artículo 8. Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. Se crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

Este Consejo estará adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y estará constituido por la persona titular de dicho Ministerio, que ostentará su presidencia, y por los Consejeros competentes en materia de servicios sociales y de dependencia de cada una de las comunidades autónomas, recayendo la Vicepresidencia en uno de ellos. Adicionalmente, cuando la materia de los asuntos a tratar así lo requiera, podrán incorporarse al Consejo otros representantes de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, como asesores especialistas, con voz pero sin voto. En la composición del Consejo Territorial tendrán mayoría los representantes de las comunidades autónomas.

3. Asimismo, corresponde al Consejo Territorial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que puedan plantearse y de las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

Tres. Se modifica el apartado 1 del **artículo 9**, que queda redactado de la siguiente forma:

«1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.»

Cuatro. Se modifica el apartado 6 del **artículo 14**, que tendrá la siguiente redacción:

«6. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica vinculada al servicio prevista en el artículo 17 de esta ley.»

Cinco. Se modifica el apartado 1 del **artículo 17**, que tendrá la siguiente redacción:

«1. La prestación económica, que tendrá carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente comunidad autónoma.»

Seis. Se modifica el apartado 2 del **artículo 18**, que queda redactado de la siguiente forma:

«2. Previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del grado reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.»

Siete. Se modifica el **artículo 19**, que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 19. Prestación económica de asistencia personal.

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.»

Ocho. Se modifica el **artículo 23** que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio.

El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función, y podrán ser los siguientes:

a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria.

b) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros. Estos servicios sólo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior.»

Nueve. Se introduce una Sección 4ª en el Capítulo II del Título I con el siguiente contenido:

«SECCIÓN 4.ª Incompatibilidad de las prestaciones

Artículo 25 bis. Régimen de incompatibilidad de las prestaciones.

1. Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo establecidos en el artículo 15, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia.

2. Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche.

3. No obstante lo anterior, las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.»

Diez. Se suprime el apartado 2 del **artículo 26** y, en consecuencia, el apartado 3 se renumera como apartado 2, que tendrá la siguiente redacción:

«2. Los intervalos para la determinación de los grados se establecerán en el baremo al que se refiere el artículo siguiente».

Once. Se modifican los apartados 1, 2 y 3 del **artículo 27**, que tendrán la siguiente redacción:

«1. Las comunidades autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado de dependencia con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público.

2. Los grados de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante real decreto. Dicho baremo tendrá entre sus referentes la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) adoptada por la Organización Mundial de la Salud. No será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por este baremo.

3. El baremo establecerá los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de la persona, de su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria, los intervalos de puntuación para cada uno de los

grados de dependencia y el protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso.»

Doce. Se modifica el apartado 3 del **artículo 28**, que tendrá la siguiente redacción:

«3. La resolución a la que se refiere el apartado anterior determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia.»

Trece. Se modifica el apartado 1 del **artículo 29**, que tendrá la siguiente redacción:

«1. En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un programa individual de atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales».

Catorce. Se modifican la rúbrica y el apartado 1 del **artículo 30**, que quedan redactados de la siguiente manera:

«Artículo 30. Revisión del grado de dependencia y de la prestación reconocida.

1. El grado de dependencia será revisable, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones públicas competentes, por alguna de las siguientes causas:

a) Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.

b) Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.»

Quince. Se modifica el apartado 3 del **artículo 38**, que queda redactado en los siguientes términos:

«3. A través de dicha red de comunicaciones se intercambiará información sobre las infraestructuras del sistema, la situación, grado de dependencia y prestación reconocida a los beneficiarios, así como cualquier otra derivada de las necesidades de información en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.»

Dieciséis. Se modifica la **disposición adicional novena**, que queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional novena. Efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona.

Quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia en el grado que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta ley.»

Diecisiete. Se modifican los apartados 1 y 3 de la **disposición final primera**, que quedan redactados en los siguientes términos:

«1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada.»

«3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.»

Debemos igualmente transcribir las disposiciones del RDL 20/2012 relativas a la racionalización del sistema de dependencia que son las siguientes:

“Disposición Adicional séptima. Prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reconocidas y no percibidas

1. Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a

cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento.

2. A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reconocidas a favor de las personas mencionadas en el apartado anterior quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

Disposición Adicional octava. Régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia

1. A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo (RCL 2007, 951, 1311) , por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, tendrá, para los cuidadores no profesionales, carácter voluntario y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social.

2. Las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial indicado en el apartado anterior serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo.

3. Estos convenios especiales surtirán efectos desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial.

Disposición Adicional novena. Constitución del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

1. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley deberá constituirse el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia regulado en el artículo 8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, una vez constituido, aprobará sus normas de funcionamiento interno.

2. Queda suprimida la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

Disposición Adicional décima. Referencias a la denominación de determinados órganos

1. Las referencias que en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se realizan al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a su titular, se entenderán realizadas al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y a su

titular. Asimismo, las referencias al titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, se entenderán realizadas al titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

2. Las referencias contenidas en la legislación vigente al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y a la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales se entenderán realizadas al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Disposición transitoria octava. Grado y nivel de dependencia de los beneficiarios reconocidos con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

Quienes, con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, tengan reconocido un grado y nivel de dependencia no precisarán de un nuevo reconocimiento de su situación de dependencia a efectos de la clasificación por grados establecida en este real decreto-ley.

No obstante, en caso de revisión del grado y nivel de dependencia que tuvieran reconocido, la valoración resultante se adaptará a la nueva estructura de grados recogida en el artículo 26 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Disposición Transitoria novena. Solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor de este real decreto-ley

En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

Disposición Transitoria décima. Cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio

1. Hasta tanto se regule reglamentariamente, para los beneficiarios que a la entrada en vigor de este real decreto-ley tuvieran reconocido grado y nivel de dependencia, las prestaciones económicas se mantendrán en las cuantías máximas vigentes a dicha fecha, excepto para la prestación económica por cuidados en el entorno familiar que serán las siguientes:

Grado y nivel	Prestación económica por cuidados en el entorno familiar
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 2	442,59 €
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 1	354,43 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 2	286,66 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 1	255,77 €
Grado I, Dependencia Moderada, Nivel 2	153,00 €

2. Hasta tanto se regule reglamentariamente, a los solicitantes de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley respecto de los que no exista resolución administrativa de reconocimiento de grado y/o de reconocimiento de prestaciones, así como a los nuevos solicitantes, les serán de aplicación las siguientes cuantías máximas:

Grado	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica de asistencia personal	Prestación económica por cuidados en el entorno familiar
Grado III	715,07 €	715,07 €	387,64 €
Grado II	426,12 €	426,12 €	268,79 €
Grado I	300,00 €	300,00 €	153,00 €

3. Estas cuantías tendrán efectividad a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

Disposición Transitoria undécima. Aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección

1. Hasta tanto se regule reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para los beneficiarios que tengan resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto-ley, serán las siguientes:

Grado y nivel	Mínimo de protección
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 2	231,28 €
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 1	157,26 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 2	89,38 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 1	61,34 €
Grado I, Dependencia Moderada, Nivel 2	52,06 €

2. Hasta tanto se regule reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para los solicitantes que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto-ley, serán las siguientes:

Grado y nivel	Mínimo de protección
Grado III Gran Dependencia	177,86 €
Grado II Dependencia Severa	82,84 €
Grado I Dependencia Moderada	44,33 €

3. Estas cuantías tendrán efectividad a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

Disposición Transitoria duodécima. Intensidad de protección de los servicios del catálogo

1. Hasta tanto se desarrolle reglamentariamente, en los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley en los que no haya recaído resolución administrativa de reconocimiento de prestaciones así como en los procedimientos iniciados con posterioridad a dicha fecha, las intensidades de protección de los servicios establecidas para cada grado de dependencia serán las siguientes:

- Grado III. Gran dependencia: entre 46 y 70 horas mensuales.
- Grado II. Dependencia severa: entre 21 y 45 horas mensuales.
- Grado I. Dependencia moderada: máximo 20 horas mensuales.

2. En los procedimientos en los que haya recaído resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, las administraciones competentes podrán realizar las

adaptaciones necesarias para adecuarlos a lo establecido en el párrafo anterior.

Disposición Transitoria decimotercera. Convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia existentes a la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley

Los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo (RCL 2007, 951, 1131) , por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, existentes a la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, se extinguirán el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012.

En este último caso, desde el día 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5% del total de la cuota y el 85% restante a cargo del cuidador no profesional.

A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

Disposición final primera. Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Se modifica la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que quedará redactada como sigue:

«Disposición adicional sexta. Aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 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 los casos en que los mismos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de ocho años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, **si así se acuerda por las administraciones competentes**. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado a los efectos de que por ésta se regularice su pago a la comunidad autónoma en lo que respecta al nivel mínimo.»

Finalmente recoger la disposición final cuarta relativa a los Títulos competenciales y que en relación con el Título III establece que **se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución**.

2. Objeto del informe: repercusión del Real Decreto-Ley 20/2012 en el sistema competencial del régimen foral navarro.

Recogidas las medidas contenidas en el RD-L, continuamos nuestro informe con el examen de las competencias estatales y forales en materia de dependencia para finalmente entrar en el análisis de la adecuación de tales medidas en el bloque de constitucionalidad.

2.1 Marco jurídico: breve descripción de la Ley 39/2006 y otros antecedentes relacionados.

El RD-L modifica diversos preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LAPAD). Esta Ley, tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

De acuerdo, con su exposición de motivos, la Ley 39/2006 afronta "la necesidad de garantizar a los ciudadanos y a las propias Comunidades Autónomas un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia", que se configura como "una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y de la Seguridad Social". Se alude también al cumplimiento de los principios rectores de la política social establecidos en los artículos 49 y 50 de la CE, referidos a la atención de los disminuidos y de la tercera edad.

Se señala también que, al amparo de la competencia estatal ex artículo 149.1.1.^a de la CE, referida a la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, la Ley regula estas condiciones referidas a las promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al objeto de garantizar aquellas condiciones básicas.

La Ley 39/2006 crea un “derecho subjetivo de ciudadanía”, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, que se organiza en tres niveles de protección: un nivel mínimo, garantizado por el Estado; un segundo nivel incrementado respecto al anterior, en régimen de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y un tercer nivel adicional de protección, a disposición de las Comunidades Autónomas.

El legislador entiende que respeta plenamente las competencias que las Comunidades Autónomas “hayan asumido en materia de Asistencia Social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la CE”.

Sin embargo, en su día, tanto el Gobierno de Navarra como el Parlamento de Navarra, interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 39/2006, (nº 2250/2007 y 2313/2007 respectivamente). No obstante, posteriormente y previo acuerdo en la Junta de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra de 7 de noviembre de 2007 (BON nº 142, de 14 de noviembre de 2012), el Gobierno de Navarra desistió de dicho recurso que se hizo efectivo mediante Auto del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 2008.

En similar actitud y mediante Auto del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2008 se tuvo por desistido al Parlamento de Navarra de su recurso, declarando extinguido el proceso, por entender que los motivos que justificaron las dudas de inconstitucionalidad fueron resueltas en el marco de la Junta de Cooperación (Diario de sesiones del Pleno, nº 13, de 14 de diciembre de 2007).

Los términos exactos se recogen en el Anexo del citado Acuerdo de la Junta de Cooperación que por su interés transcribimos:

“ANEXO

La Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra, en aras de continuar con la colaboración y cooperación en la atención a las situaciones de dependencia, ha adoptado el siguiente acuerdo en relación con las discrepancias surgidas sobre la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia:

1.º La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra se reconocen mutuamente sus respectivas competencias en relación con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

2.º El Gobierno de España se compromete a que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se aplicará en la Comunidad Foral de Navarra, atendiendo a la especialidad de su régimen foral, reconocido en la disposición adicional segunda de la citada Ley, en los términos establecidos en la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

De acuerdo con lo anterior, la implantación de la Ley 39/2006 en la Comunidad Foral de Navarra se realizará con arreglo a los criterios siguientes:

a) La Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra podrán suscribir un convenio para concretar la implantación de la Ley 39/2006 en la Comunidad Foral de Navarra atendiendo a los principios en ella establecidos, a la realidad social de Navarra y con respeto del régimen foral de Navarra.

b) La Comunidad Foral minorará la Aportación que realiza al Estado en el importe que corresponda al nivel mínimo garantizado y determinado por la normativa estatal por cada beneficiario residente en la Comunidad, según su grado y nivel de dependencia. Asimismo, la Comunidad Foral participará en las dotaciones presupuestarias que destine la Administración General del Estado para atender el coste derivado de la aplicación del nivel acordado en el marco de la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas regulado en el artículo 10 de la Ley 39/2006, mediante minoración en la Aportación que realiza al Estado del importe que resulte por aplicación del índice de imputación vigente en cada ejercicio a las mencionadas dotaciones presupuestarias, elevadas a nivel estatal.

c) La financiación propia de la Comunidad Foral de Navarra será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado derivada del apartado anterior.

3.º El Gobierno de Navarra llevará a cabo los trámites necesarios para promover el desistimiento ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad número 2250/2007 contra determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

4.º Publicar este acuerdo en el "Boletín Oficial del Estado" y en el BOLETIN OFICIAL de Navarra"

Por tanto, como primera conclusión se puede extraer que tanto la Administración General del Estado como la Comunidad Foral de Navarra se reconocen mutuamente sus respectivas competencias en relación con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal

y Atención a las personas en situación de dependencia. Veamos a continuación la competencia foral sobre la materia.

2.2 La competencia exclusiva de Navarra en materia de asistencia social.

La Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva en materia de asistencia social a tenor de lo previsto en el artículo 44.17 de la LORAFNA, y por tanto en la atención a la dependencia, en cuanto que submateria encuadrada en la "Asistencia Social".

También ostenta la competencia exclusiva conforme al artículo 44.18 de la LORAFNA, en materia de desarrollo comunitario, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad Navarra.

En uso de los preceptos citados de la LORAFNA y de la competencia general ex artículo 148.1.20.^a de la CE, la Comunidad Foral ha dictado numerosas normas que afectan directamente a esta materia, estableciendo su propio sistema de Servicios Sociales. Así la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, que incluye dentro de su ámbito de actuación a las personas de la tercera edad y a los discapacitados, esto es, el núcleo de las personas dependientes, a las que se reconoce estrictos derechos subjetivos prestacionales. Y también el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General.

2. 3. La distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de dependencia.

En este punto del informe debemos proceder a analizar los títulos competenciales que fundamentan la actuación tanto estatal como foral. Por un lado debemos analizar el título estatal, fundamentado exclusivamente en la invocación del artículo 149.1.1^a CE, y a cuyo tenor corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", y en el que se fundamenta tanto el título III del Real Decreto-ley 20/2012 (D. F.4^a) como la Ley 39/2006 (D. F. 8^a).

Por otro lado, la Comunidad Foral de Navarra que como decíamos ostenta competencia exclusiva en materia de asistencia social (artículo

44.17 de la LORAFNA), así como en materia de desarrollo comunitario, políticas de igualdad, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18 de la LORAFNA).

2.3.1. Doctrina constitucional sobre la competencia estatal para regular las condiciones básicas garantizadas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª CE).

Debemos adelantar que ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional en relación con la determinación del contenido y alcance de este título competencial es una cuestión pacífica y acabada. Se ha cuestionado sobre si es un título competencial autónomo, la clase de derechos a que puede afectar, si su contenido se plasma en legislación básica o no, el carácter discrecional o no de su ejercicio, si su ámbito es sólo regulativo o también ejecutivo u organizativo y, en fin, si debe ceder ante títulos competenciales más específicos sobre determinados sectores materiales. Hecha esta precisión, seguiremos como criterios interpretativos los establecidos en la **STC 61/1997, de 20 de marzo**, que contiene una importante delimitación, tanto negativa, como positiva, del título competencial en cuestión, despejando muchas de las dudas que hemos mencionado, si bien no podemos olvidar que estos criterios están lejos de suponer una interpretación constitucional precisa, unívoca y segura.

a) El objeto del título:

De la literalidad del precepto constitucional se puede concluir que habilita al Estado para intervenir en la regulación de un derecho constitucional y sin perjuicio de que éste se proyecte sobre ámbitos materiales reservados a las Comunidades Autónomas. Puesto que sólo de ese modo se puede garantizar una homogeneidad **mínima** en el ejercicio de tales derechos en todo el territorio nacional, pero sin menoscabo de la diversidad autonómica.

En cuanto los derechos que pueden resultar afectados, de la STC 61/1997 se podría deducir que su objeto son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos, sin embargo como decíamos al inicio, en este tema la jurisprudencia constitucional no está consolidada, puesto que no ha rechazado expresamente que el título del artículo 149.1.1 CE pueda incidir también sobre derechos derivados de los

principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la CE (art. 41,49 y 50 CE), como sería el caso. Encontramos manifestaciones en ambos sentidos, lo que impide llegar a una conclusión certera sobre la jurisprudencia constitucional en esta cuestión. Existen, sentencias proclives a incluir los derechos derivados de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la CE (STC 32/1983, de 28 de abril, 149/1991, de 4 de julio, 13/1992, de 6 de febrero y 98/2004, de 25 de mayo) pero también existen sentencias que circunscriben el objeto a los derechos constitucionales "en sentido estricto" (STC 15/1989, de 26 de enero y la propia STC 61/1997, de 20 de marzo).

b) Es una competencia de carácter normativo y no de ejecución:

Y así, lo ha precisado la jurisprudencia constitucional en el FJ.7.b) de la reiterada sentencia:

"...constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, **constreñido al ámbito normativo**, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico."

Así pues, el Estado no puede al abordar la regulación de las condiciones básicas del derecho extenderse a aspectos ejecutivos y organizativos respecto del sector material sobre el que se proyecte, cuando la competencia sobre dicho sector recaiga en las Comunidades Autónomas, a no ser, que ello sea estrictamente imprescindible para el ejercicio del derecho (STC 154/1988, 290/2000 y 103/1999).

c) Es un título normativo autónomo, que habilita para legislar pero que no se identifica con las "bases" o la "legislación básica":

Así lo ha expresado el TC en el FJ 7.a) de la sentencia 61/1997:

" **Ha de añadirse que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas"**. El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, **sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad**. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico

de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que **la competencia "ex" art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo**. En otras palabras, **el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.**"

"...en consecuencia, el art. 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CE, que **no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento** por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional." (F.J. 7.b).

d) El objeto de ordenación se limita a las condiciones básicas, referidas al "contenido primario" del derecho:

Las condiciones básicas no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo del derecho afectado, que impida la diversidad autonómica, sino que, han de ceñirse a la "garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales", esto es, al "contenido primario del derecho", que comprende las "facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas previas..." (STC 61/1997, FJ 8). El TC precisa además que tales "condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede ser igualdad formal absoluta" y añade:

"Dentro de esas "**condiciones básicas**" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho; etcétera."

La regulación del "contenido primario" del derecho, recalcando lo ya dicho, constituye un reducto normativo mucho menor que el actuable a través de la legislación básica" y debe dejar espacio suficiente a las Comunidades Autónomas competentes sobre el sector material, para la propia ordenación complementaria del derecho afectado."

e) La normación no puede contener mandatos a las Comunidades Autónomas ni entrar en la regulación de su política sectorial.

Así lo ha expresado el TC en el FJ 17.g) de la sentencia 61/1997:

"..... el destinatario de dicho título competencial (artículo 149.1.1.^a) es **exclusivamente el ciudadano**, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales...", "...la regulación de las condiciones básicas no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros entes públicos."

2.3.2 Doctrina constitucional sobre la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia social (art. 44.17 LORAFNA).

El artículo 148.1.20^a CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de "Asistencia Social", y de este modo las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos la citada la competencia exclusiva sobre la materia. Igualmente, la LORAFNA, en el artículo 44.17 atribuye a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materia de "Asistencia Social" y por tanto también en la atención a la dependencia, en cuanto que submateria encuadrada en la "Asistencia Social".

En cuanto a la doctrina constitucional existente sobre esta competencia autonómica debemos remitirnos a lo expuesto en el fundamento jurídico 4^a del informe emitido por estos Servicios Jurídicos de fecha 16 de febrero de 2007, que analizó la posible invasión de competencias propias de Navarra por la tan citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En el citado informe se realiza un extenso análisis del concepto de Asistencia Social, de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las actuaciones del Estado en esta materia, poniendo de relieve las diversas posturas que ha mantenido en sus sentencias el Tribunal Constitucional (STC 76/1986, STC 146/1986, STC 13/1992 y STC 239/2002)

Transcribimos por su interés algunas de las conclusiones:

"3^a. La Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.20 de la Constitución y en el artículo 44.17 de la LORAFNA ostenta competencias exclusivas en materia de Asistencia Social.

4.^a Sin embargo no existe en la Constitución una definición de lo que se considera Asistencia Social. El Tribunal Constitucional ha formulado un concepto amplio, de contenidos difusos e imprecisos, con límites poco definidos en relación con la Seguridad Social en la que además ha reconocido un carácter evolutivo, todo lo cual impide delimitar de manera definitiva cuales son las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Asistencia Social.

El Tribunal Constitucional ha formulado también un concepto negativo de Asistencia Social calificándola como una técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social, con caracteres propios, que le separan de otras afines o próximos, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos y por entidades privadas.

Por tanto es imposible definir la Asistencia Social de una manera positiva, precisa y definitiva que sirva para delimitar de manera determinante cuál es el marco de actuación de los distintos poderes públicos en la materia. Existe una Asistencia Social -interna- incluida dentro de las competencias del Estado, y otra Asistencia Social -externa- de competencia de las Comunidades Autónomas. Esta última puede actuar en todo el ámbito no cubierto por aquélla.

La Asistencia Social, a la vista de los pronunciamientos constitucionales se configura como una materia en la que concurren -y se complementan- las acciones estatales y autonómicas (además de las locales y privadas) por mas que el artículo 148.1.20 de la Constitución la atribuya con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas.

5.^a Las competencias sobre las materias de Asistencia Social y Seguridad Social lejos de estar claramente definidas por el "bloque de constitucionalidad" tienen una "franja común".

La delimitación de las competencias que asumen las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social y las que ostenta el Estado en virtud del título competencial de Seguridad Social y las que según ha considerado el Tribunal Constitucional ostenta en algunos supuestos en materia de asistencia social, no es una cuestión pacífica ni para la doctrina ni para el Tribunal Constitucional.

El sistema de Seguridad Social puede ampliarse desde el punto de vista subjetivo y también desde el objetivo y que en la medida en que se produce ese avance en la protección de las situaciones de necesidad por el Sistema de Seguridad Social, la Asistencia Social externa al mismo puede verse afectada. Pero ello no significa que se anulen las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social, en realidad esa afectación o ampliación de la cobertura de la Seguridad Social lo que produciría es una liberación de fondos que a su vez podrían ser utilizados por las Comunidades Autónomas, si esa fuese la voluntad política, para mejorar de nuevo las prestaciones sociales, en definitiva para ejercer sus competencias en materia de Asistencia Social en la forma que consideren oportuna.

5.^a El Estado puede intervenir, además, en cuestiones que se incardinan dentro de ese concepto amplio de Asistencia Social, a través de varios títulos competenciales. Entre estos se encuentran los previstos en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución (legislación básica y régimen económico de la

Seguridad Social) y también el contemplado en el artículo 149.1.1.^a (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes).

6.^a El Estado, al amparo del Título competencial previsto en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución ha decidido intervenir –para garantizar la igualdad- en lo que se considera constituye en este momento histórico un tipo nuevo de necesidad: la atención a la dependencia. Necesidad que aunque no es nueva en realidad, las circunstancias sociales que concurren en este momento hacen que resulte exigible un nuevo esfuerzo –solidario- de todos para afrontarla.

7.^a La creación del (nuevo) nuevo derecho de ciudadanía, a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con la colaboración de todas las Administraciones Públicas, la garantía de la Administración General del Estado, con un contenido mínimo común de derechos, se encuentra amparada por la competencia que el artículo 149.1.1.^a de la Constitución lo atribuye al Estado. El ejercicio de esta competencia, si consideramos que realiza dentro de los límites constitucionales, como entiende la que suscribe, no invade las competencias propias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Asistencia Social (artículo 44.17 LORAFNA).

Entiendo que a la vista de las consideraciones formuladas sobre el alcance del artículo 149.1.1.^a de la Constitución y las consideraciones anteriores sobre la indefinición del concepto de asistencia social, teniendo en cuenta la doctrina no consolidada del precepto por el Tribunal Constitucional y las determinaciones contenidas en la Ley 39/06 no se puede concluir que las previsiones contenidas en ésta vulneren las competencias propias de Navarra en materia de asistencia social.

8.^a Entiendo que en la Ley 39/06 se respetan las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, para actuar y mejorar las prestaciones, sin cortapisa alguna, en el marco de sus competencias de asistencia social.”

Coincidimos en que, entonces y ahora, la Asistencia Social a la vista de los pronunciamientos constitucionales se configura como una materia en la que concurren –y se complementan- las acciones estatales y autonómicas (además de las locales y privadas) por mas que el artículo 148.1.20 de la Constitución la atribuya con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas.

2.4. Examen pormenorizado de las disposiciones del Real-Decreto-Ley 20/2012.

Una vez establecido el parámetro de referencia para el análisis de constitucionalidad procede a continuación aplicarlo a los concretos

preceptos del RDL 20/2012 sobre los que se solicita el presente informe jurídico.

En todo caso hemos de tener presente el precedente existente en este Parlamento del voluntario desistimiento al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 39/2006, de 14 de diciembre consecuencia del citado acuerdo de la Junta de Cooperación, así como el informe emitido por estos Servicios Jurídicos de 16 de febrero de 2007 que reconoce la competencia estatal para emitir la Ley 39/2006, sin que ello suponga menoscabo de la competencia foral.

También hay que dejar constancia del dictamen 13/2007, de 21 de marzo del Consejo de Navarra, emitido también en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que ha modo de recapitulación establecía: “que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia sobre la materia de atención a personas en situación de dependencia, al amparo del artículo 44.17 de la LORAFNA, que atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de asistencia social. A pesar de que la LORAFNA califique de exclusiva la competencia, ello no es óbice para que el Estado pueda regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el disfrute del derecho de las personas en situación de dependencia, entendiendo por condiciones básicas las que se refieren tanto a la delimitación del contenido del derecho como la regulación de otros aspectos institucionales y organizativos que se consideren indispensables para la mencionada garantía de igualdad. “

Sin perjuicio de todo ello procedemos seguidamente al análisis de constitucionalidad.

2.4.1. Medidas que adopta el RDL relativas a la supresión de los niveles en los grados de dependencia.

Los apartados 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, modifican los artículos 4.4, 9.1, 14.6, 17.1, 18.2, 26, 27, 28.3, 29.1, 30, 38.3 y disposición adicional novena de la Ley 39/2006.

El artículo 26 de la LAPAD se modifica en el RDL (art. 22.10) con el fin de suprimir la clasificación en dos niveles de los grados de dependencia,

niveles que se establecían en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requerían. En consecuencia, se ven afectados también los artículos 4.4, 9.1, 14.6, 17.1, 18.2, 27, 28.3, 29.1, 30, 38.3 y disposición adicional novena de la LAPAD, suprimiendo la referencia al citado nivel. (Llama la atención sin embargo que del nuevo apartado 2 del art.26 – antiguo apartado 3- no se haya suprimido la referencia a “los niveles”).

La exposición de motivos se refiere expresamente a esta modificación que viene justificada en que “la actual clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Ello ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia. **Para solventarlo, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles, lo que simplificará la gestión,** permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones.”

También la **disposición transitoria octava** del RDL prevé las diversas situaciones que la modificación ocasiona, en este sentido la solución pasa por mantener la situación de dependencia en el grado que lo tenga reconocido quienes lo hayan obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley sin perjuicio de que en caso de revisión la valoración resultante se adapte a la nueva estructura de grados recogida en el artículo 26 de la LAPAD.

La adopción de estas medidas en el RDL no suponen vulneración de las competencias de Navarra, coincidimos, entonces y ahora, que no existe vicio de inconstitucionalidad porque la medida adoptada consistente en suprimir los niveles puede considerarse como una de las condiciones básicas del derecho de las personas en situación de dependencia, susceptibles de formar parte de la garantía de igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

2.4.2. Modificación de la rúbrica y el apartado 1; supresión del último inciso del apartado 2 y adición de un nuevo apartado 3 en el artículo 8.

En este artículo, con el objeto de simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas como manifiesta la exposición de motivos, se procede a refundir los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasará a denominarse **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**. Y en consecuencia también es objeto de modificación en el RDL las referencias que se hacían al anterior Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su sustitución por el nuevo Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por su parte, la **disposición adicional novena** del RDL prevé consecuentemente la constitución del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la supresión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. (También la **D.A.10.2** sustituye con carácter general las referencias de la legislación anterior al nuevo órgano).

En definitiva, el RDL, en aras a la simplificación de las relaciones de coordinación, suprime el órgano de colaboración: la Conferencia sectorial e integra sus funciones (nuevo apartado 3 del art.8) en el nuevo órgano adscrito al Ministerio y por tanto adscrito a la Administración General del Estado, y en consecuencia se reformula como Consejo Territorial “**de Servicios Sociales**” y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, modificando también su composición. Esta modificación, en lo relativo a las competencias de la Comunidad Foral entendemos que no se ven afectadas en la medida en que se mantiene su presencia y las funciones que se desempeñaban, asumiendo una más, la de ser foro de deliberación y resolución de las diversas políticas sociales ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de conseguir la máxima coherencia.

Por lo expuesto, tampoco vemos en estas modificaciones, posibles vulneraciones de las competencias forales, entendiendo que la intervención del Estado encuentra amparo en el artículo 149.1.1ª CE.

2.4.3. Modificación del apartado 1 del artículo 9. Nivel de protección mínimo.

En el presente apartado además de renombrar al nuevo Consejo Territorial y suprimir la referencia al “nivel”, se añade que: “La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.”

Esta modificación afecta al nivel de protección mínimo que está garantizado por el Estado, quien proporciona los medios financieros necesarios para atenderlo. La intervención estatal se limita a establecer por ley y desarrollar reglamentariamente el contenido del derecho y a distribuir entre las Comunidades Autónomas los medios económicos necesarios para atender este nivel de protección.

Así lo dispone el artículo 9, según el cual el Gobierno determinará el nivel mínimo de protección y la financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta misma idea se reproduce en el artículo 32.2 donde se establece que la Administración General del Estado asumirá íntegramente el coste derivado de lo previsto en el artículo 9.

Por tanto, la adopción de esta medida entendemos que no supone vulneración de las competencias de Navarra, no existe vicio de inconstitucionalidad porque la medida adoptada afecta al “nivel mínimo de protección” garantizado por el Estado, que proporciona los medios financieros necesarios para atenderlo y forma parte de las condiciones básicas del derecho de las personas en situación de dependencia, susceptibles de formar parte de la garantía de igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

2.4.4. Modificación del artículo 19. Prestación económica de asistencia personal.

La modificación que se realiza en el RDL consiste en ampliar las personas beneficiarias de esta prestación, anteriormente destinada a los grandes dependientes y ahora, tras la modificación, podrá facilitarse a cualquier persona en situación de dependencia en cualquiera de sus grados (gran dependencia, dependencia severa y dependencia moderada).

Entendemos que esta modificación está amparada en el título competencial estatal del artículo 149.1.1ª CE, al formar parte de las condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad, que le permiten en esta materia establecer el marco general de las prestaciones en situaciones de dependencia de la LAPAD, y en el que se incluye, como es el caso, la regulación de las condiciones básicas de acceso a una modalidad de prestación.

2.4.5. Modificación del artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio.

La modificación afecta al servicio de ayuda a domicilio. Este servicio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función, y podrán ser las siguientes:

“a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria.

b) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros. Estos servicios sólo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior.”

La modificación que se ha realizado implica por un lado, cambiar el orden de los servicios y por otro añadir que el servicio relacionado con la atención doméstica o del hogar **sólo pueda prestarse conjuntamente con los relacionados con la atención personal**. Y es en este añadido donde radica la verdadera novedad, puesto que supone una limitación en la configuración de la prestación del servicio tal y como se venía prestando en Navarra.

Como sabemos Navarra viene regulando desde hace años la materia relativa a los servicios sociales, así Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de

Servicios Sociales, completada posteriormente con la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales. Al amparo de estas normativas se fueron produciendo notables avances en las políticas sociales, y poniéndose en marcha acciones de protección social pública.

En el concreto caso del programa de Atención a Domicilio es, considerado probablemente, el más antiguo de los programas de atención primaria de los servicios sociales en Navarra. Sus orígenes se remontan a 1974, con el Servicio de atención a ancianos necesitados en su domicilio creado por Caritas, Cruz Roja y el Ayuntamiento de Pamplona y se instala inicialmente en la Cruz Roja, posteriormente, en 1979, asumido por la Diputación Foral, que lo mantuvo restringido al municipio de Pamplona, hasta que en 1998 se transfiere el servicio al Ayuntamiento de Pamplona.

La citada Ley Foral sobre Servicios Sociales de 1983 hacía referencia en varios lugares a la atención a domicilio y atribuyó a los ayuntamientos la función de creación, organización y gestión de servicios sociales, entre los cuales se considerarán prioritarios la “atención a la tercera edad, mediante **ayuda a domicilio**, hogares, clubes y residencias” (artículo 6 LFSS).

Estas normas fueron derogadas y mejoradas con la Ley Foral 15/2006 y en su desarrollo se aprobó, entre otros, el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general, que en sus diversos apartados y anexos determina 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, detallando cada una de ellas, y entre las que incluye el Servicio de atención domiciliaria **municipal** en el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Y que a su vez también es desarrollado mediante la correspondiente ordenanza municipal por los municipios dentro del ámbito de sus competencias.

En este punto debemos concluir, por tanto, que la actual imposición legal que implica necesariamente la prestación conjunta del servicio de atención doméstica con el servicio de atención personal conlleva una limitación en la prestación del servicio que impide su mejora ya que en principio cada tipo de servicio requiere de un nivel de preparación y

complejidad diferentes y con esta limitación lo que se impide es la mejora de la prestación mediante su prestación por separado y por tanto contradice lo establecido en el art.11.2 de la Ley 39/2006, según el cual las Comunidades Autónomas, como es el caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.3 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

Con esta modificación entendemos que el Estado sí se excede del título competencial estatal ex. art. 149.1.1ª CE, por regular más allá de lo que son las condiciones básicas que garanticen la igualdad excediéndose restrictivamente de lo que debemos considerar un contenido común mínimo.

2.4.6. Nuevo artículo 25 bis. Régimen de incompatibilidad de las prestaciones.

Es este apartado el RDL incluye una nueva sección 4ª en el Capítulo II del Título I de la Ley 39/2006, incorporando un nuevo artículo 25 bis dedicado al “régimen de incompatibilidad de las prestaciones”.

Este nuevo artículo establece en sus dos primeros apartados un régimen de incompatibilidades detallado tanto de las prestaciones económicas como de los servicios. El apartado tercero se limita a establecer una posible excepción dirigiéndose a las “administraciones públicas competentes” para que puedan establecer su compatibilidad si bien también debe cumplir con un requisito: que la suma de las prestaciones no sea superior en su conjunto a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia.

Esta modificación entendemos que al igual que en el epígrafe anterior implica una extralimitación de la competencia estatal puesto que no encuentra amparo en el art.149.1.1ª CE, al establecer una regla general de incompatibilidad de prestaciones y servicios, que por un lado, supera lo que entendemos por “condiciones básicas” que garanticen la igualdad y por otro impide a su vez cualquier tipo de mejora autonómica que como veíamos encuentra su amparo en el art.11.2 y 7.3 de la Ley 39/2006.

No sólo eso, Navarra en desarrollo de sus competencias tiene desarrollada su propia regulación en la materia: el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general, modificado a su vez por el artículo 7 del Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre según el cuál las prestaciones recogidas en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General en el área de atención a la dependencia serán incompatibles entre sí salvo que por Orden Foral de la Consejera del Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, se determine la compatibilidad entre alguna de dichas prestaciones, cuestión que ha desarrollado la Orden Foral 103/2011, de 21 de octubre justificándose en que la complementariedad entre diversas prestaciones y servicios para una correcta atención de las personas en situación de dependencia o en riesgo de estar en dicha situación aconseja establecer la compatibilidad entre varias de dichas prestaciones.

Por tanto, con esta modificación entendemos que el Estado se excede del título competencial estatal ex. art. 149.1.1ª CE, por regular más allá de lo que son las condiciones básicas que garanticen la igualdad excediéndose restrictivamente de lo que debemos considerar un contenido común mínimo, e impidiendo posibles mejoras en la Comunidad Foral en uso de sus competencias y por tanto con vulneración de ellas.

2.4.7. Modificación del art. 27. Valoración de la situación de dependencia.

La principal modificación de este apartado radica en su apartado segundo al establecer que no será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por el baremo, baremo que se establece y determina en el Consejo Territorial. Esta modificación entendemos que encuentra amparo en la competencia estatal ex. art. 149.1.1ª CE, en la medida que afecta a las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de la persona para acceder a las prestaciones de dependencia en las que debe garantizarse la igualdad.

2.4.8. Modificación del apartado 1 del artículo 29.

La modificación principal recae en añadir un segundo párrafo con el siguiente contenido: “No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno

familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales.”

Esta modificación como puede deducirse no vulnera la competencia de Navarra y por tanto se debe considerar constitucional, en la medida que establece que la decisión sobre la determinación de las prestación económica por cuidados en el entorno familiar y que se incluye en el programa individual de atención, corresponde a la Administración competente.

2.4.9. Modificación del art. 38.

Consiste en añadir a la red de comunicaciones para el intercambio de información “la prestación reconocida a los beneficiarios”. Cuestión que entendemos que tampoco vulnera la competencia de Navarra y por tanto debe considerarse constitucional.

2.4.10. Modificación de los apartados 1 y 3 de la disposición final primera.

Esta modificación viene a retrasar la fecha de valoración de los dependientes moderados que pasa de ser “a partir del 1 de julio de 2014” a “1 de julio de 2015”, regulando también la efectividad del derecho de acceso a las prestaciones en similares términos pero estableciendo una excepción para el caso de prestaciones económicas de las previstas en el art. 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo de dos años.

La modificación relativa al calendario de aplicación de la Ley 39/2006 entendemos que no afecta a las competencias forales **siempre que se interprete en el sentido de fijar un plazo máximo pero que en todo caso puede ser inferior si así lo determina la Comunidad Foral**. En otro caso, si entendiéramos que las fechas obligan a la Comunidad Foral sí podría considerarse que la medida invade las competencias de Navarra al regular su actividad y excederse de las condiciones básicas amparadas ex art. 149.1.1ª CE.

En lo relativo al régimen de acceso a la prestación económica de dependencia del art. 18 y concretamente el plazo suspensivo previsto, entendemos que no vulnera la competencia foral sobre la materia en la medida que regula una excepción a una regla que ya venía establecida en

la redacción original y que ni entonces ni ahora nos suscita dudas de constitucionalidad dado que entra dentro del ámbito de competencias estatal para establecer las condiciones básicas.

En similares términos **las disposiciones adicional séptima, transitoria novena y final primera del RDL 20/2012**, prevén medidas suspensivas en relación con la prestación económica para el cuidado del entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, y con igual fundamento consideramos constitucionales.

2.4.11. Disposición Transitoria décima y duodécima del RDL.

Resumidamente el régimen transitorio previsto en las citadas disposiciones consiste, por un lado, en establecer las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio dependiendo de si tuvieran reconocido la situación de dependencia o no (**D.T.10^a. 1 y 2**), y por otro, regular la intensidad de protección de los servicios del catálogo, determinando las horas mensuales según el grado de dependencia que tengan reconocido (**D.T.12^a.1**)

Como podemos comprobar en ambos casos se regula por el legislador estatal unas cuantías e intensidades “máximas” y que son de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas. A la vista de la doctrina constitucional esta regulación excede del ámbito competencial estatal amparado en el art. 149.1.1^a CE, y ello por varias razones, la primera porque va más allá de regular los que se considera “condiciones básicas en el ejercicio de los derechos” el fijar el tope máximo y único de las cuantías económicas en todos los niveles de protección, en segundo lugar porque el destinatario de estas disposiciones son las Administraciones Públicas competentes, y no los ciudadanos, quienes según la doctrina constitucional son los exclusivos destinatarios del art. 149.1.1^a CE (STC 61/1997) y finalmente porque el régimen transitorio impide a la Comunidad Foral la posibilidad de mejora de la prestación mediante niveles de protección adicionales, tal como prevén los artículos 11.2 y 7.3 de la Ley 39/2006.

Sin embargo del vicio de inconstitucionalidad debe excluirse el apartado 2 de la D. T. 12^a, puesto que a diferencia de los precedentes su regulación no deviene en imposición a la Comunidad Foral sino que

establece un margen de decisión : **”las administraciones competentes podrán realizar** las adaptaciones necesarias para adecuarlos a lo establecido en el párrafo anterior.” Lo que conlleva el respeto a la competencias forales en la materia.

2.4.12. Disposición Transitoria undécima del RDL: Aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección.

Decíamos en el epígrafe 2.4.3 que la modificación del artículo 9.1 de la LAPAD afectaba al nivel de protección mínimo que está garantizado por el Estado, quien proporciona los medios financieros necesarios para atenderlo. Y debido a ello entendíamos que no suponía vulneración de las competencias de Navarra al formar parte de las condiciones básicas del derecho de las personas en situación de dependencia, susceptibles de formar parte de la garantía de igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

En esta D.T.11ª del RDL, lo que se modifica son precisamente los **medios financieros** necesarios para atender este **nivel mínimo** de protección y lo hace de modo transitorio “hasta que se regule reglamentariamente”, como lo venía haciendo mediante RD 614/2007, de 11 de mayo (BOE, nº 114, de 12 mayo 2007).

Con esta medida se persigue, como manifiesta la exposición de motivos, “la sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” que permite traducirse en un ahorro inmediato en el gasto de la Administración General del Estado y de este modo colaborar con la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, implica por tanto una reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Entendemos, no obstante, que la intervención estatal, en la medida que afecta al nivel mínimo garantizado por el Estado, encuentra su justificación en su título competencial.

2.4.13. Otros preceptos del Real Decreto Ley: Disposición adicional octava, décima y transitoria decimotercera.

En relación con estas disposiciones entendemos que no hay vulneración competencial en la medida que entran dentro de las competencias estatales su regulación. Nada podemos objetar, ni entonces ni ahora, desde el punto de vista competencial, en relación con la regulación que se realiza en materia de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (D. A. 8ª y D. T. 13ª del RDL) que es acorde en todo caso con el artículo 18.3 y D. A. 4ª de la Ley 39/2006 y que remite a la normativa reglamentaria que establezca el Gobierno (Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo) y que ahora se ve modificada por el presente RDL.

Por su parte la D. A. 10ª del RDL se limita a establecer las debidas concordancias en la denominación de determinados órganos a que se refiere la LAPAD (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), por lo que no hay nada que objetar desde el punto de vista competencial.

2.4.14. Disposición final cuarta, párrafo tercero.

Finalmente debemos incluir entre los apartados que consideramos inconstitucionales por vulneración de las competencias de la Comunidad Foral en materia de asistencia social, el párrafo tercero de la disposición final cuarta del RDL puesto que recoge el título competencial, artículo 149.1.1.ª CE, sobre el que se amparan los preceptos que hemos concluido devienen inconstitucionales.

CONCLUSIONES

Primera. – Tanto la Administración General del Estado como la Comunidad Foral de Navarra se han reconocido mutuamente sus respectivas competencias en relación con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en invocación de sus respectivos títulos competenciales (art. 149.1.1ª CE y 44.17 LORAFNA).

Segunda. – Los artículos 22. 8 y 22. 9, las disposiciones transitoria décima y duodécima -apartado primero- y el apartado tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-Ley 20/2012, son inconstitucionales por extralimitarse del título competencial ex. art.149.1.1ª CE y vulnerar las competencias de Navarra en materia de asistencia social.

Tercera. – Los restantes preceptos del citado Real Decreto-Ley 20/2012 relativos a la dependencia no menoscaban las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que entendemos que son constitucionales.

Cuarta. – Conforme a lo previsto en el art. 213 del Reglamento del Parlamento, corresponde al Pleno de la Cámara valorar la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra este Real Decreto-ley.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 21 de septiembre de 2012

LA LETRADA,

Silvia Doménech Alegre

CONFORME:
EL LETRADO MAYOR
ADJUNTO,

Miguel Esparza Oroz