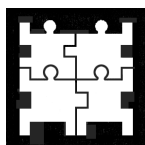


# POLÍTICAS SOCIALES EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

COORDINADORES

Carmen Alemán, Jorge Garcés, Antonio Gutiérrez



COLECCIÓN SOLIDARIDAD

20/II

---

Fundación ONCE

ESCUELA LIBRE EDITORIAL  
MADRID, 2003

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© by the authors, 2000

ISBN: 84-88816-87-1 (Obra completa)

ISBN: 84-88816-80-X (Tomo I)

Depósito legal: M. 45.489-2003

Impresión: Fareso, S. A.

Paseo de la Dirección, 5

28039 Madrid

# POLÍTICAS SOCIALES EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

## COORDINADORES

Carmen Alemán, Jorge Garcés, Antonio Gutiérrez

## RELACIÓN DE AUTORES

### **CA de Andalucía**

Carmen Alemán Bracho, Luis Fernando Anguas Ortiz, María del Mar Ramos Lorente

### **CA de Aragón**

Antonio Gutiérrez Resa (coord.), Jaime Vallés, María Jesús Martín de Hoyos, Nuria Alcalde, Juan Carlos Ramón-Solans, Olga Urbina

### **CA de Canarias**

Gonzalo Marrero Rodríguez, María Auxiliadora González Bueno, María del Carmen Grau Pineda, Arturo Melián González, Francisca Rosa Álamo Vera

### **CA de Cantabria**

Jesús R Mercader Uguina, Ignacio A. Rodríguez del Bosque, Javier Díez López, Marta Fernández-Fidalgo Sánchez, Ana Belén Muñoz Ruiz

### **CA de Castilla y León**

Pablo de la Rosa Gimeno, María Teresa del Álamo Martín, Juan M.<sup>a</sup> Prieto Lobato, Jesús Puebla Fernández

### **CA de Castilla-La Mancha**

Tomás Fernández García, Agustín Rico, Inmaculada Herranz Aguayo, Vicente Rodríguez Martín, Eduardo Díaz Herráiz

### **CA de Cataluña**

Sonia Parella Rubio, Víctor Peris García, Katia Lurbe Puerto

### **CA Ciudades Ceuta y Melilla**

Alfredo Hidalgo Lavié, Ana María González Ramos, Isabel Jiménez Carrasco

### **CA de Extremadura**

Feliciano Correa Gamero, Senén Carrera Martínez, Inocencia Romero Rodríguez,  
Pedro Eugenio López Salazar

### **CA de Galicia**

Ana Belén Méndez Fernández, Alberto Saco Álvarez, Nemesio Pereira Lorenzo

### **CA de las Islas Baleares**

María Antonia Carbonero Gamundí, Andreu Horrach Torrens, Peré Mascaró Pons,  
Catalina Garcías Garí

### **CA de Madrid**

Andrés Arias Astray, Fernando de Lucas y Murillo de la Cueva, Darío Pérez Madera,  
Encarna Guillén Sádaba

### **CA de la Región de Murcia**

Manuel Enrique Medina Tornero, María del Carmen Carbonell Cutillas, María  
Hernández Ortín, Miguel Ángel Sánchez Ramos, María Jesús Ruiz Luna, Antonio  
Ripoll Spiteri

### **CF de Navarra**

Antonio Gorri Goñi (coord.), Rafael Lara González, Víctor Idoate García, José  
Francisco Alenza García, Pedro Galilea Salvatierra

### **CA del País Vasco**

Lola Simón Alfonso, Ana González Flores, María Luisa Setién, María Jesús Arriola,  
Isabel Valle

### **CA del Principado de Asturias**

Servando Cano Lorenzo, Santiago García Aragón, José Luis Garzo Salvador, Elena  
Garzo García, María Dolores Palacios González

### **CA de La Rioja**

Pilar Santolaya Estefanía, Mónica Rodríguez Ugalde

### **CA Valenciana**

Francisco Ródenas Rigla, Inmaculada Verdaguer Aracil, María Jesús Megía Sanz,  
Carmen García Peruga, Sonia Hernández, Raúl Soriano

# ÍNDICE

## TOMO I

Prólogo .....	ix
Comunidad Autónoma de Andalucía .....	1
Comunidad Autónoma de Aragón .....	75
Comunidad Autónoma de Canarias .....	211
Comunidad Autónoma de Cantabria .....	347
Comunidad Autónoma de Castilla y León .....	433
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha .....	565
Comunidad Autónoma de Catalunya .....	701
Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla .....	789
Comunidad Autónoma de Extremadura .....	817
Comunidad Autónoma de Galicia .....	953
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares .....	1071

## TOMO II

Comunidad Autónoma de Madrid.....	1149
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia .....	1251
Comunidad Foral de Navarra .....	1439
Comunidad Autónoma del País Vasco .....	1615
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias .....	1785
Comunidad Autónoma de La Rioja .....	1885
Comunidad Autónoma Valenciana .....	1999
Bibliografía .....	2179
Notas curriculares .....	2219



# COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

ANDRÉS ARIAS ASTRAY  
FERNANDO DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA  
DARÍO PÉREZ MADERA  
ENCARNA GULLÉN SÁDABA





El 25 de febrero del año 1983, con la aprobación de su Estatuto por Ley Orgánica 3/1983, el pueblo de la provincia de Madrid accedía a la autonomía como Comunidad uniprovincial de régimen general. Lo hacía, como refiere Fernández Rodríguez (1999, pág. 5), «dando por supuesto que en el caso de Madrid concurrían las circunstancias contempladas en el artículo 143.1. de la Constitución». Esto es, presumiendo, de forma implícita, que Madrid era una provincia con «entidad regional histórica».

Después de casi veinte años, poco importa ya la escasa consistencia de tal «entidad» en su momento, o que, de hecho, la autonomía madrileña naciera «como una solución de compromiso para completar el mapa autonómico español» (López Sánchez, 1999, pág. 27)<sup>1</sup>, una vez que se desestimaron otras alternativas igualmente factibles<sup>2</sup>. Lo cierto es que hoy en día, el grado de desarrollo y consolidación institucional que ha alcanzado la Comunidad madrileña hace que tales cuestiones hayan perdido gran parte de su antiguo sentido<sup>3</sup>.

De hecho, tras cuatro legislaturas, la profundización en el proceso autonómico alcanzada, así como el nivel competencial asumido por el Gobierno de la Comunidad, hacen que los madrileños no puedan dejar de sentirse partícipes de ciertos hechos comunes y, podríamos afirmar, hasta diferenciales. Entre estos últimos, algunos tienen que ver con sus peculiaridades, necesidades y problemas específicos. Otros, con los medios y estructuras que las nuevas instituciones comunitarias han dispuesto para recuperar, preservar o mejorar su bienestar social.

Así, la vida de los madrileños se ve afectada, para lo bueno y para lo malo, por el hecho de residir en una región metropolitana, de clara vocación urbana, orientada a la industria y a los servicios, y en la que se encuentra la capital de Estado. Una región en la que, por añadidura, casi toda la actividad económica y cerca de las cuatro quintas partes de la población se concentran en un único municipio, el de Madrid, o en los grandes núcleos urbanos de su corona metropolitana.

---

<sup>1</sup> Lo cierto es que no fue hasta el 25 de junio de 1981 cuando, a iniciativa de la Diputación Provincial madrileña, y tras una reunión con los diputados y senadores de la circunscripción de Madrid en el castillo de Manzanares del Real, se solicitó a las Cortes Generales la autorización para que la provincia de Madrid se constituyera en Comunidad Autónoma. Se alegaron motivos de interés nacional, siendo, de este modo, la única autonomía que hubo de apelar al artículo 144 de la Constitución. Tras el preceptivo consentimiento de los municipios de la provincia, el permiso de las Cortes para el que sería el penúltimo de los estatutos llegó finalmente en el mes de julio de 1982 (Ley Orgánica 6/1982) (López Sánchez, 1999, pág. 28).

<sup>2</sup> Dos fueron, en concreto, las opciones más destacadas. La primera implicaba la concesión de un Estatuto especial a Madrid-Área Metropolitana y la inclusión del resto de su territorio y población en las Comunidades Autónomas castellanas. La segunda suponía la adscripción de la provincia de Madrid a alguna de éstas últimas comunidades, en concreto a la castellano-manchega, a la que geográficamente pertenecía (*ibíd.*, González Trevijano, 1999, pág. 49).

<sup>3</sup> Tanto es así, que la nueva redacción del artículo 1 del EACM, introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, reconoce ya, de forma explícita, que el autogobierno de Madrid es expresión, entre otros aspectos, «de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas». Su redacción original (artículo 1.1) se limitaba a afirmar, sin entrar en más detalles, que «el pueblo de la provincia de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la nación española».

Por otra parte, la progresiva asunción de competencias por parte del Gobierno Autonómico, comenzando por las de asistencia social o servicios sociales, pasando por las de educación, vivienda y empleo, y terminando por las de sanidad y justicia, ha sido y será uno de los factores más relevantes a la hora de contribuir a la construcción de la «identidad compartida» de los heterogéneos ciudadanos que, provenientes en gran parte de otros puntos de la geografía, están hoy en día residiendo en Madrid.

Será precisamente en torno a estos temas sobre los que gire el contenido de este capítulo, pues está interesado, como los que le siguen y preceden, en describir las principales estructuras del bienestar de la Comunidad Autónoma de la que se ocupa. En concreto, las que tienen que ver con los servicios sociales, la sanidad, la educación, la vivienda, el empleo y la justicia en la Comunidad de Madrid.

Para conseguirlo, su exposición se ajustará a un esquema bastante sencillo. En primer lugar, se describirán algunos aspectos relevantes del territorio y de la población madrileña, ciertamente importantes a la hora de configurar, tal y como parece haberse realizado, las citadas estructuras. En segundo lugar, se delinearán las características más relevantes de cada uno de los seis sistemas de protección mencionados. De forma particular, se prestará atención, por una parte, a los procesos de conformación de los mismos, reseñando las competencias concretas que, siguiendo las pautas marcadas por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, determinadas Leyes Orgánicas, y los respectivos Reales Decretos de traspasos, fueron adscritas al gobierno y administración autonómicos, así como el modo en el que ésta se organiza en la actualidad.

La legislación autonómica básica sobre cada una de las materias tratadas también será comentada, a la par que se enumerarán los recursos, planes y programas autonómicos mediante los que se ha implementado la política social madrileña.

Una vez hecho esto, será el momento de ofrecer una descripción, un poco más pormenorizada, de dichos sistemas en tanto que susceptibles de beneficiar a las personas con discapacidad, tratando de delimitar, cuando así proceda, el grado de protección que gozan estas personas en nuestra comunidad.

Finalmente, se presentará un análisis de los presupuestos iniciales de la Comunidad de Madrid durante la década de los noventa, atendiendo al gasto consolidado por capítulos y programas que en cada ejercicio han realizado los sistemas de bienestar tratados.

## TERRITORIO<sup>4</sup>

Si hemos de describir los sistemas del bienestar social en la Comunidad de Madrid, es conveniente que antes ofrezcamos una caracterización, aunque sea somera, del territorio sobre el que éstos operan, así como de la población a la que se dirigen. De otro modo, sería imposible llegar al comprender la lógica particular sobre la que se articulan o emitir un juicio o realizar una valoración fundamentada sobre la operativa y funcionalidad de los mismos.

Así pues, conviene considerar, aunque sólo sea de paso, algunas de las características territoriales y demográficas de la Comunidad de Madrid.

Como afirma la nueva redacción otorgada al artículo 2 del EACM<sup>5</sup>, «el territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid».

<sup>4</sup> La Fuente de los datos sobre territorio ha sido, cuando no se diga lo contrario, la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, según constan en Anuario de Estadística de la Comunidad de Madrid (1985-2001).

<sup>5</sup> Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Para aclarar esta delimitación casi tautológica, es necesario aclarar que la provincia de Madrid se encuentra comprendida entre las castellano-leonesas de Ávila, Segovia y las castellano-manchegas de Guadalajara, Cuenca y Toledo, ocupando una posición central respecto al conjunto del país.

Su territorio apenas ha sufrido variaciones en los últimos años, estimándose su extensión para el año 2000 en 8.030 km<sup>2</sup> (1,6% del total nacional)<sup>6</sup>.

La superficie media de los 179 municipios que la integran es de 89 km<sup>2</sup>. El Ayuntamiento que ocupa un menor territorio es el de Casarrubuelos, con 5,3 km<sup>2</sup>. El de mayor superficie es Madrid, con 605,8 km<sup>2</sup>. Por su extensión, los dos municipios que siguen a la capital son los de Aranjuez y Collado Mediano, si bien han reducido su territorio desde el año 1985 al 2000, pasando de 201,1 a 189,1 y de 220,5 a 182,6 km<sup>2</sup>, respectivamente. Rascafría, Manzanares El Real, Collado Villalba, Villarejo de Salvanés, San Martín de la Vega, Cobeña, San Martín de Valdeiglesias y Navalcarnero son también municipios relativamente extensos, superando todos ellos los 100 km<sup>2</sup>. Junto a Casarrubuelos, Titulcia, Venturada, Torrejón de Velasco, Madarcos, Pelayos de la Presa, La Serna del Monte, son los ayuntamientos con menor superficie, no pasando ninguno de ellos de los 10 km<sup>2</sup>.

Las distancias entre los diferentes núcleos de población en Madrid son, en general, pequeñas, sobre todo si se comparan con las de otras Comunidades Autónomas. El municipio más alejado de la capital es Puebla de la Sierra, separado de la misma por una distancia de 105 km. No obstante, más de la mitad de los municipios están a menos de 50 km de la ciudad de Madrid, y de los 12 que en el año 2001 contaban con más de 50.000 habitantes, el más alejado es Alcalá de Henares con tan sólo 31 km.

## POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN A 1 DE ENERO DE 2001

Madrid es la tercera Comunidad Autónoma más poblada de España, sólo superada por Andalucía y Cataluña<sup>7</sup>. A 1 de enero de 2001, contaba con 5.372.433 habitantes, de los que 2.787.654 eran mujeres y 2.584.779 hombres<sup>8</sup>. En esa misma fecha, el total de habitantes del conjunto del territorio nacional ascendía a 41.116.842 (20.951.328 mujeres y 20.165.514 hombres)<sup>9</sup>, con lo que se puede afirmar que aproximadamente 13 de cada 100 habitantes españoles viven en Madrid.

Aparte de la capital, con sus 2.957.058 habitantes a 1 de enero de 2001, en la Comunidad madrileña se encuentran 6 de los 50 municipios más poblados de España: Móstoles

<sup>6</sup> En 1985 la Comunidad de Madrid ocupaba una superficie de 8.027,9 km<sup>2</sup>, mientras que en 1988 ésta era de 8.065,9 km<sup>2</sup>. FUENTE: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Tomado del *Anuario de Estadística de la Comunidad de Madrid, 1985-2001*.

<sup>7</sup> A 1 de enero de 2001, Andalucía contaba con 7.403.968 habitantes, de los que 3.756.774 eran mujeres y 3.647.194 hombres. Por su parte, en Cataluña residían 6.361.365 habitantes, siendo 3.246.029 mujeres y 3.115.336 hombres. Casi la mitad de la población española (46,53%) residía, por lo tanto, en estas tres CCAA. De ellas, el 13,06% lo hacía en Madrid, el 18% en Andalucía y el 15,47% en Cataluña. FUENTE: INE. *Datos de población oficial del Padrón Continuo de Municipios*.

<sup>8</sup> En el momento en el que revisamos este capítulo para su publicación, las últimas cifras con las que contamos son con las del «Avance de resultados del Padrón Continuo a 1 de enero de 2002». De acuerdo con estos datos provisionales elaborados por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, la población de la Comunidad de Madrid se situó a 1 de enero de 2002 en 5.625.019 personas. Esto es, un incremento del 4,7% (más de 250.000 personas) con respecto a las cifras de 1 de enero de 2001.

<sup>9</sup> *Datos de población oficial del Padrón Continuo de Municipios*. Fuente: INE e Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

(198.190), Fuenlabrada (178.221), Leganés (173.426), Alcalá de Henares (172.418), Getafe (150.532) y Alcorcón (147.787)<sup>10</sup>.

Dado el volumen de población de estos últimos municipios y lo próximos que están de la ciudad de Madrid, la cercanía a la capital puede parecer, en un principio, un factor íntimamente vinculado con el tamaño de la población de los municipios. Sin embargo, el Coeficiente de Correlación de Pearson, entre su número de habitantes y la distancia de los mismos a la capital, es tan sólo de  $-0,2$ <sup>11</sup>. Es decir, no existe una fuerte relación entre el número de habitantes de los municipios madrileños y su cercanía o lejanía de la capital. No obstante, es conveniente volver a repetir lo pequeñas que son las distancias en la Comunidad de Madrid, y apuntar, asimismo, que el municipio con más de 10.000 habitantes más alejado de la capital es Collado Villalba, que dista de la misma 57 km.

Si se analizan, en cambio, las cifras correspondientes a la densidad de población, sí que se observa que los municipios más densamente poblados son los más próximos al de Madrid, con un coeficiente de correlación entre ambas variables de  $-0,49$ . Y es que la densidad de población de la comunidad de Madrid es de las más elevadas de España. A 1 de enero de 2001, la cifra ascendía a 669,04 habitantes por km<sup>2</sup>, muy por encima de a la siguiente comunidad autónoma con mayor concentración poblacional, que es el País Vasco con 290,50 hab./km<sup>2</sup>.

En este sentido cabe apuntar que la Comunidad de Madrid cuenta con 16 municipios con una densidad de población superior a los 1.000 hab./km<sup>2</sup> y 56 que se encuentran entre los 100 y los 1000 hab./km<sup>2</sup>. Uno de los más densamente poblados es, lógicamente, el de Madrid, con 4.881,2 hab./km<sup>2</sup> a 1 de enero de 2001, pero desde el año 1986, el que arroja las cifras más elevadas en esta dimensión es el de Coslada. A 1 de enero de 2001 contaba con 6564,5 habitantes por km<sup>2</sup>. Fuenlabrada (4.546,5 hab./km<sup>2</sup>), Alcorcón (4.385,4 hab./km<sup>2</sup>), Móstoles (4.340,6 hab./km<sup>2</sup>) y Leganés (4.023,8 hab./ km<sup>2</sup>), se sitúan, como se deriva de las cifras apuntadas, próximos a las densidades observadas en la capital. Un poco por debajo, entre aproximadamente los 3.200 y los 2.000 habitantes por km<sup>2</sup>, se encuentran Parla (3.149,3 hab./km<sup>2</sup>), Torrejón de Ardoz (2.992,2 hab./km<sup>2</sup>), y Alcobendas (2.056,4 hab./km<sup>2</sup>). Alcalá de Henares, Getafe, Pozuelo de Alarcón, Colmenar Viejo, Majadahonda, San Sebastián de los Reyes y Las Rozas de Madrid, alcanzan, todos ellos, densidades entre los 2.000 y los 1.000 habitantes por km<sup>2</sup>.

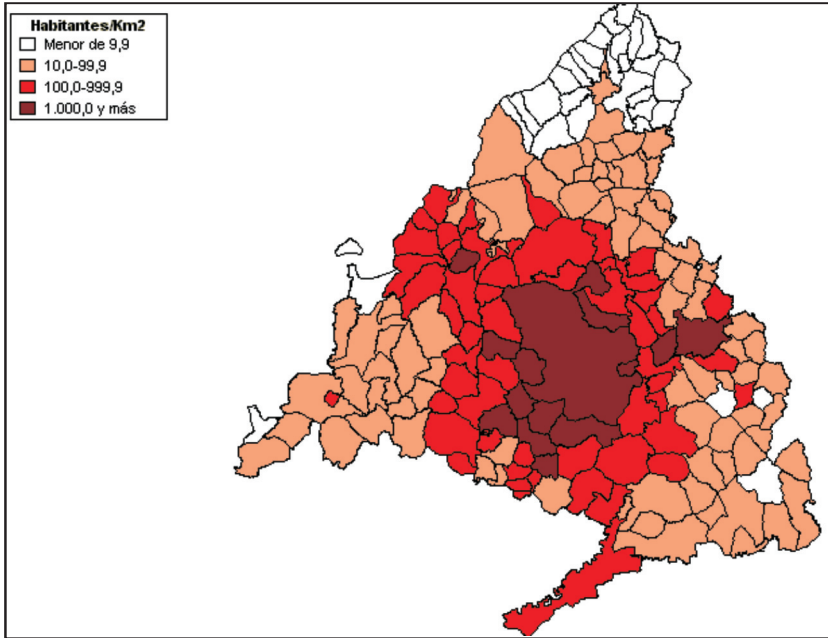
Pero la alta densidad de población de la capital y de los municipios del área metropolitana contrasta con la despoblación que se observa en otras zonas de la región. Como se puede observar en la figura 1, esto es especialmente cierto en los pueblos más norteños de la denominada *Sierra Pobre* (vértice Norte de la Comunidad, entre las provincias de Guadalajara y Segovia), pues su densidad suele estar, en muchos casos, por debajo de los 10 hab./km<sup>2</sup>, siendo el caso más extremo el de Puebla de la Sierra, con tan sólo 1,7 hab./km<sup>2</sup>. Otras tres zonas relativamente despobladas, aunque con densidades que suelen ir de los 10 a los 100 hab./km<sup>2</sup> se corresponden con los municipios más meridionales de la Sierra Norte, los que se encuadran en la Sierra Oeste<sup>12</sup> y sus cercanías (entre las provincias de Ávila y

<sup>10</sup> *Población oficial del Padrón Continuo de Municipios*. Fuente: INE e Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

<sup>11</sup> El cálculo ha sido realizado con los datos de distancia de los municipios a la capital ofrecidos por la Consejería de Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte para el año 2000 y recogidos en el *Anuario de Estadística de la Comunidad de Madrid 2001* y con los datos oficiales de población a fecha de 1 de enero de 2001 del *Padrón Continuo de Municipios* (Fuente: INE e Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid).

<sup>12</sup> La Sierra Oeste comprende los siguientes Municipios: Cadalso de los Vidrios, Cenicientos, Chapinería, Fresnedillas de la Oliva, Navas del Rey, Pelayos de la Presa, Robledo de Chavela, Rozas de Puerto Real, San Martín de Valdeiglesias, Santa María de la Alameda, Valdequedra, Villa del Prado y Zarzalejo. Salvo Pelayos de la Presa, con una densidad de población de 187,1 hab./km<sup>2</sup>, ninguno de ellos supera los 100 hab./km<sup>2</sup>.

Toledo), y con la Comarca de las Vegas<sup>13</sup> (entre las provincias de Guadalajara, Cuenca y Toledo).



FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Figura 1. *Densidad de población de los Municipios de la Comunidad de Madrid, año 2000.*

En definitiva, la Comunidad de Madrid es una región con fuertes desequilibrios en éste y, ya lo veremos, en otros muchos aspectos.

## MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN

El conjunto de la población madrileña no ha dejado de crecer desde principios del siglo XX, pasando de los 775.034 habitantes de 1900 a los 5.625.019 con los que cuenta en la actualidad<sup>14</sup>. El modo concreto en el que se ha producido este importante incremento de la población no ha sido homogéneo ni en el tiempo ni en el espacio (véanse tablas 1 y 2 y gráficos 1 y 2).

Así, en la capital la población creció a ritmos muy fuertes hasta finales de los años sesenta. A partir de ese momento experimentó una rápida desaceleración, que llegaría a

<sup>13</sup> En la Comarca de las Vegas, en relación con la densidad media de población, constituyen una excepción los Municipios de Aranjuez (212,2 h/km<sup>2</sup>), Chinchón (333,6 h/km<sup>2</sup>), Ciempozuelos (557,9 h/km<sup>2</sup>) y Colmenar de Oreja (111,9 h/km<sup>2</sup>), y Morata de Tajuña (121,3). El resto de municipios de esta comarca son Ambite, Belmonte del Tajo, Brea del Tajo, Carabaña, Estremera, Fuentidueña de Tajo, Orusco, Perales de Tajuña, San Martín de la Vega, Tielmes, Titulcia, Valdeacerete, Valdelaguna, Valdilecha, Villaconejos, Villamanca de Tajo, Villar del Olmo y Villarejo de Salvanés.

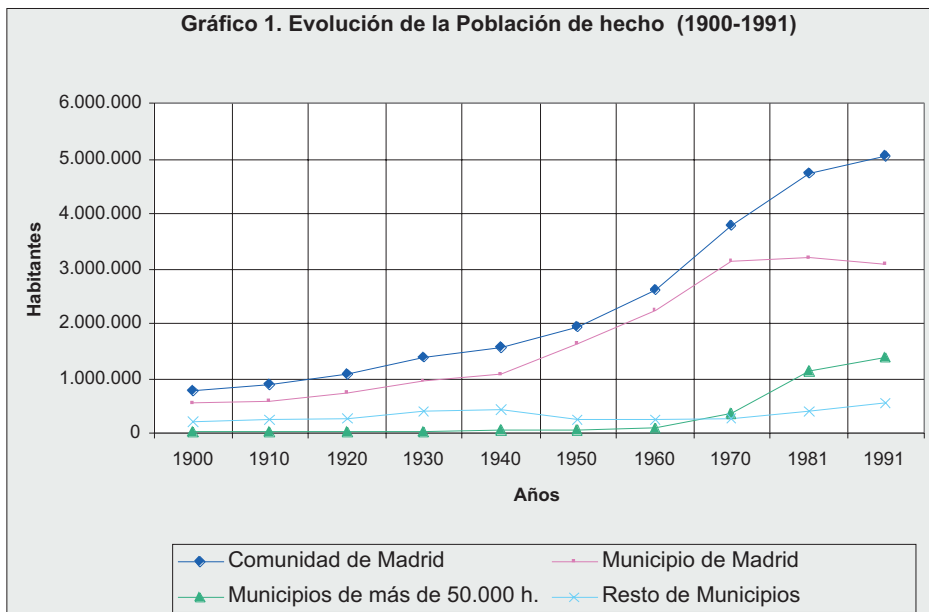
<sup>14</sup> Para el año 1900 nos referimos a población de hecho, para el 2002 a población de derecho. Fuente: INE e Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

expresarse en tasas de crecimiento cercanas a cero o negativas en la década de los noventa. El cambio de milenio ha supuesto, de nuevo, una variación de tendencia, pues entre los años 2000 y 2002 la población capitalina ha vuelto a crecer de modo considerable.

**TABLA 1**  
**Población de hecho (1900-1001). España, Comunidad de Madrid, Municipios con más de 50.000 habitantes a 1-1-01 de la Comunidad de Madrid y resto de Municipios de la Comunidad de Madrid. Cifras absolutas y % de crecimiento**

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991
España	18.616.630	19.990.669	21.388.551	23.677.095	26.014.278	28.117.873	30.582.936	33.956.047	37.742.561	39.433.942
% de crecimiento		7,38	6,99	10,70	9,87	8,09	8,77	11,03	11,15	4,48
Comunidad de Madrid	775.034	878.641	1.067.637	1.383.951	1.579.793	1.926.311	2.606.254	3.792.561	4.726.986	5.030.958
% de crecimiento		13,37	21,51	29,63	14,15	21,93	35,30	45,52	24,64	6,43
Municipio de Madrid	539.835	599.807	750.896	952.832	1.088.647	1.618.435	2.259.931	3.146.071	3.188.297	3.084.673
% de crecimiento		11,11	25,19	26,89	14,25	48,66	39,64	39,21	1,34	-3,25
Municipios de más de 50.000 hab.	32.792	36.853	35.567	43.773	48.881	59.008	101.635	365.341	1.134.014	1.394.474
% de crecimiento		12,38	-3,49	23,07	11,67	20,72	72,24	259,46	210,40	22,97
Resto de Municipios	202.407	241.981	281.174	387.346	442.265	248.868	244.688	281.149	404.675	551.811
% de crecimiento		19,55	16,20	37,76	14,18	-43,73	-1,68	14,90	43,94	36,36

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos procedentes del INE.

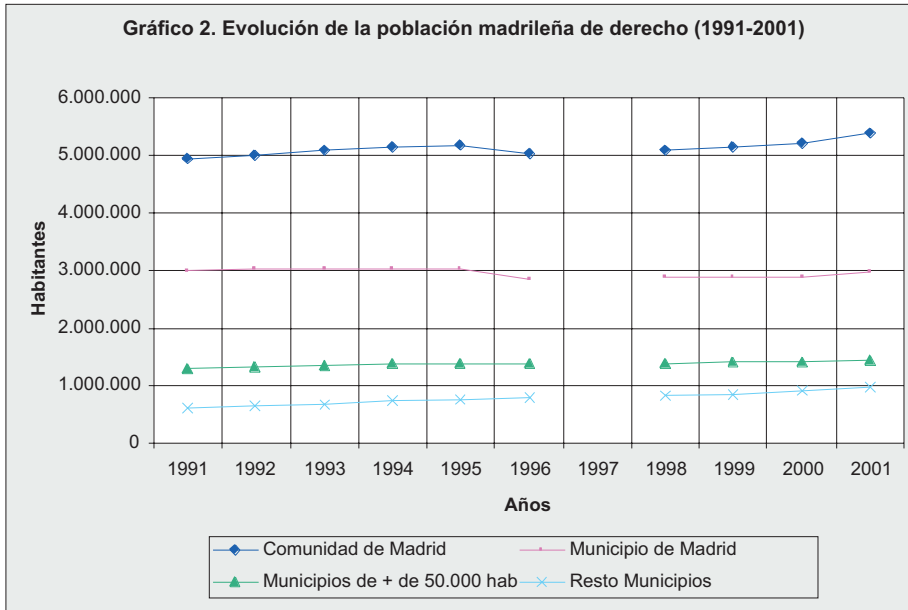


**TABLA 2**  
**Población de derecho (1901-2001). España, Comunidad de Madrid, Municipios con más de 50.000 habitantes a 1-1-01 de la Comunidad de Madrid y Resto de Municipios de la Comunidad de Madrid. Cifras absolutas y % de crecimiento**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
España	38.872.268	39.137.979	39.790.955	40.229.598	40.460.055	39.669.394	—	39.852.651	40.202.160	40.499.791	
% de crecimiento	0,68		1,67	1,10	0,57	-1,95	—	0,46	0,88	0,74	
Comunidad de Madrid	4.947.555	4.989.133	5.084.966	5.150.399	5.181.659	5.022.289	—	5.091.336	5.145.325	5.205.408	5.372.433
% de crecimiento	0,84		1,92	1,29	0,61	-3,08	—	1,37	1,06	1,17	3,21
Municipio de Madrid	3.010.492	3.017.439	3.037.977	3.041.101	3.029.734	2.866.850	—	2.881.506	2.879.052	2.882.860	2.957.058
% de crecimiento	0,23		0,68	0,10	-0,37	-5,38	—	0,51	-0,09	0,13	2,57
Municipios de más de 50.000 hab.	1.306.207	1.323.409	1.356.318	1.380.991	1.392.177	1.373.564	—	1.386.359	1.403.649	1.419.704	1.455.032
% de crecimiento	1,32		2,49	1,82	0,81	-1,34	—	0,93	1,25	1,14	2,49
Resto Municipios	630.856	648.285	690.671	728.307	759.748	781.875	—	823.471	862.624	902.844	960.343
% de crecimiento	2,76		6,54	5,45	4,32	2,91	—	5,32	4,75	4,66	6,37

FUENTE: INE y elaboración propia.





En los 12 municipios que hoy en día cuentan con más de 50.000 habitantes<sup>15</sup>, la población aumentó a ritmos muy fuertes desde los años 50 hasta finales de los 70. Entre 1940 y 1950, su tasa media de crecimiento fue del 72,24%. Entre 1950 y 1960 alcanzó su valor máximo, con un 259,46%. En los siguientes diez años la cifra se situó en un 210,40%. El caso más extremo fue, sin duda alguna, el de Fuenlabrada, que en tan sólo once años (1970-1981) multiplicó casi por 10 su población, pasando de los 7.327 a los 77.629 habitantes<sup>16</sup>. Salvando la excepción que representa el año 1996, en el que la media de sus tasas de crecimiento fue negativa, desde los años 80 hasta la actualidad estos grandes municipios de la Comunidad no han dejado de crecer, si bien es cierto que lo han hecho a ritmos mucho más moderados, entre un 1 y un poco más del 4% anual de media.

El resto de municipios madrileños, después de un período de crecimiento que llega hasta los años 30, perdieron buena parte de la población entre los 40 y 50 en beneficio especialmente de la capital. A partir de ese momento volvieron a recuperarse y, durante el último decenio, han superado tanto las tasas de crecimiento de la capital como la media de las ciudades de la corona metropolitana.

La progresiva mejora de las condiciones y de la esperanza de vida, la reducción de la mortalidad cuando aún se mantenían altas tasas de natalidad, y la emigración del campo a la ciudad, bien pueden explicar la evolución de la población madrileña hasta los años setenta.

La reducción del crecimiento observado a partir de los años setenta en toda la región y el descenso de población en términos absolutos constatado en la capital a partir de 1981, se deben tanto a un fuerte parón de la natalidad como a un descenso de la inmigración interior.

Finalmente, el nuevo crecimiento de la población observado en los dos últimos años,

<sup>15</sup> Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón, Las Rozas de Madrid, San Sebastián de los Reyes y Torrejón de Ardoz.

<sup>16</sup> Mientras el conjunto de la población española mostraba una tasa de crecimiento del 11, 15% durante ese período, la de Fuenlabrada se situaba en un 959,45%.



tanto en la capital como en los municipios más poblados, es el resultado, sobre todo, de un importante flujo de inmigración extranjera que está atrayendo la Comunidad de Madrid.

En términos absolutos, Madrid es la Comunidad Autónoma española que ha observado un mayor crecimiento poblacional entre el 1 de enero de 2000 y el 1 de enero de 2001, con un aumento de 167.025 personas. En términos relativos su crecimiento ha sido del 3,2%, sólo superado por las Comunidades Autónomas de Baleares (3,9%), Canarias (3,8%) y Murcia (3,6%).

En este sentido, es importante advertir que, ya en 1999, Madrid era la provincia española que más inmigración extranjera atraía, sin que pueda decirse que esta tendencia haya variado desde entonces. A 31 de diciembre de 1999, los 159.885 extranjeros con permiso de residencia en Madrid representaban el 18,9% del conjunto nacional. Por otra parte, el número de empadronamientos de personas extranjeras en el conjunto de la Comunidad ha pasado de los 151.064 consignados en 1999 a los 298.528 a finales de 2000. Una cifra, ésta última, que si bien puede estar más próxima a la cifra real de extranjeros en Madrid, hay que tomarla con cierta cautela, pues una buena parte de los «nuevos» efectivos pueden deberse al «afloramiento» de personas que se ya hallaban de hecho en la Comunidad (Loya y D'Ocón, 2001).

Salvando esta excepción de los dos últimos años, si se atiende a los factores que explican la relativa estabilidad de la población madrileña en el último decenio (véase gráfico 2), pronto se constata que ésta ha venido motivada por unas tasas de natalidad muy bajas, aunque tímidamente crecientes, y por unas tasas brutas de mortalidad igualmente reducidas, si bien en pequeño ascenso<sup>17</sup>, que se han expresado en un crecimiento vegetativo de la población más que moderado (véase tabla 3). Una situación que, como es sabido, no constituye una excepción en el resto del territorio nacional.

Así, en el año 2000, mientras que en el conjunto de España<sup>18</sup> la tasa bruta de natalidad era de 9,91, la de la Comunidad Madrileña se situaba en los 11,14 nacimientos por mil habitantes. Por su parte, el índice sintético de fecundidad madrileño, que durante los noventa había alcanzado sus cifras más bajas en 1996, se ha situado, para el año 2000, en 1,33 hijos por mujer, muy próximo a la media nacional, pero muy lejos de la fecundidad de reemplazo, que, sin entrar a considerar el nivel concreto de mortalidad, podríamos situar en torno a 2,1.

A pesar del importante número de mujeres que se encuentran en edad fértil en la Comunidad de Madrid, resultado de los aportes de la llamada generación del «Baby Boom» (que como se puede observar en la tabla 4 es ligeramente mayor que la correspondiente al conjunto de España), la baja natalidad de los últimos años puede ser explicada en función de varios factores, como son, por ejemplo, la creciente incorporación de la mujer a la educación superior y al mercado laboral y la progresiva dificultad para acceder a una vivienda. Dos factores, éstos últimos, que terminan determinando una nupcialidad y una edad media de las madres al nacimiento de los hijos cada vez más tardías y todavía en ascenso (véase tabla 4).

De hecho, si a principios de los años 90 la edad media de las mujeres al matrimonio ya era bastante elevada, 27,35 años (26,84 para las solteras), y tenían su primer hijo en torno a los 27,54 años, en 2000 lo hacían con 29,50 años (28,90 en el caso de las solteras) y daban a luz por primera vez con 30,09 años.

En lo que respecta a la mortalidad, que en 2000 era un poco inferior a la media del

<sup>17</sup> Dicho ascenso no debe ser atribuido, en un principio, a un empeoramiento de la protección social de la que gozan los madrileños, sino a un aumento de las cohortes de mayor edad.

<sup>18</sup> Los datos que se ofrecen sobre el total nacional son provisionales. INE (2002): España en cifras 2001.

territorio nacional (9,00 fallecimientos por mil habitantes en España, frente a las 7,45 defunciones por mil habitantes en la Comunidad de Madrid), sus cifras se explican, sin duda, por una mejora sustancial de las condiciones de vida, las cuales, por otra parte, han situado la edad media de defunción durante el año 2000 en 71,61 años para los hombres y en 79,52 para las mujeres. La esperanza de vida al nacer, calculada para 1998, es de 75,94 años para los hombres y de 83,02 para las mujeres.

Teniendo en cuenta estos indicadores de natalidad y mortalidad, parece que, al igual que el resto de la nación, Madrid asiste, si los nuevos movimientos migratorios no lo remedian, y si las políticas sociales no se orientan en otra dirección, a un importante envejecimiento de su población. Dicho de otro modo, la estabilidad observada en las cifras de población en los últimos años ha traído como resultado un importante envejecimiento de la misma. Una situación, esta última, que como se constatará más adelante, se ha visto acompañada por un importante esfuerzo, siempre mejorable, sin duda, por parte de las estructuras del bienestar social para mejorar la situación de los mayores.

**TABLA 3**  
**Indicadores de natalidad, nupcialidad y defunción**  
**en la Comunidad de Madrid (1991-2000)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Crecimiento vegetativo</b>	<b>13.444</b>	<b>15.764</b>	<b>13.833</b>	<b>12.005</b>	<b>10.529</b>	<b>10.680</b>	<b>13.035</b>	<b>11.148</b>	<b>13.900</b>	
<b>Indicadores de nacimientos</b>										
Tasa bruta de natalidad	9,93	10,17	9,90	9,51	9,35	9,42	9,65	9,66	10,26	11,14
Índice sintético de fecundidad	1,24	1,26	1,22	1,16	1,135	1,137	1,158	1,158	1,25	1,33
Edad media madre										
Total	29,43	29,69	29,93	30,26	30,58	30,84	31,05	31,32	31,43	31,49
1 hijo	27,54	27,97	28,33	28,72	29,12	29,47	29,66	29,91	30,07	30,09
<b>Indicadores de matrimonios</b>										
Tasa bruta nupcialidad										
Matrimonio	5,95	5,94	5,51	5,38	5,38	5,13	5,25	5,69	5,75	
Esposos	11,95	11,90	11,10	10,88	10,94	10,38	10,69	11,57	11,66	11,89
Esposas	11,04	10,99	10,23	10,05	10,04	9,54	9,79	10,58	10,67	10,84
Edad media al matrimonio										
Esposos	29,63	29,87	30,27	30,57	30,82	31,10	31,22	31,26	31,38	31,44
Esposas	27,35	27,65	28,07	28,41	28,66	29,03	29,18	29,30	29,47	29,50
<b>Indicadores de defunciones</b>										
Tasa bruta de mortalidad	7,22	7,01	7,13	7,11	7,25	7,30	7,07	7,46	7,52	7,45
Edad media de defunción										
Hombres	66,67	66,57	67,25	67,77	68,13	68,69	69,79	70,74	71,34	71,61
Mujeres	76,34	76,20	76,66	76,89	77,10	77,68	78,68	79,15	79,35	79,52
Esperanza de vida al nacer										
Hombres	73,53	73,66	74,16	74,20	74,67	75,29	75,68	75,94		
Mujeres	81,47	81,67	82,20	82,03	82,37	82,68	82,97	83,02		

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Boletín de demografía y salud.

**TABLA 4**  
**Población por edad (grupos quinquenales) España y Comunidad de Madrid (1999)**

	España		Comunidad de Madrid	
	Ambos sexos	%	Ambos sexos	%
0-4	1.688.935	4,20	213.440	4,15
5-9	2.007.620	4,99	244.585	4,75
10-14	2.248.148	5,59	274.643	5,34
15-19	2.805.795	6,98	350.581	6,81
20-24	3.354.877	8,35	450.328	8,75
25-29	3.284.084	8,17	448.595	8,72
30-34	3.264.850	8,12	438.392	8,52
35-39	3.085.977	7,68	407.628	7,92
40-44	2.772.113	6,90	367.732	7,15
45-49	2.492.883	6,20	340.505	6,62
50-54	2.417.520	6,01	336.099	6,53
55-59	1.991.834	4,95	266.528	5,18
60-64	2.047.961	5,09	251.681	4,89
65-69	2.114.237	5,26	243.209	4,73
70-74	1.778.835	4,42	196.218	3,81
75-79	1.330.590	3,31	144.058	2,80
80-84	823.764	2,05	91.469	1,78
85 y más	692.135	1,72	79.634	1,55
<b>Total</b>	<b>40.202.158</b>		<b>5.145.325</b>	

FUENTE: Elaboración propia e INE, Revisión del Padrón Municipal de habitantes a 1 de enero.

## ÍNDICES DE MORBILIDAD

Según el último *Boletín de Demografía y Salud* del que hemos dispuesto para redactar estas páginas, en la Comunidad de Madrid las principales causas de defunción en los hombres son los tumores, seguidos de las enfermedades del sistema circulatorio y las del sistema respiratorio. La principal causa de defunción de las mujeres está relacionada con enfermedades del aparato circulatorio, quedando a bastante distancia los tumores y las enfermedades del sistema respiratorio (*Boletín de Demografía y Salud*, núm. 55, véanse también los *Anuarios de Estadística de la Comunidad de Madrid 1985-2001 y 1985-2002*).

En lo que se refiere a otros indicadores de morbilidad y, en concreto, en lo relativo a los casos registrados de enfermedades de declaración obligatoria, podemos apuntar, como dato más relevante, la importante reducción que se ha observado en la mayoría de ellas<sup>19</sup>. Así, por ejemplo, de los más de 2000 casos anuales de hepatitis tipo A que se registraban en la Comunidad de Madrid a finales de los años 80 y principios de los 90, se ha pasado a los

<sup>19</sup> Los datos relativos a los casos registrados de enfermedades de declaración obligatoria proceden del Servicio de Epidemiología de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. En nuestro caso los hemos obtenido de la versión «online» del Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid 2002 ([www.comadrid.es/iestadis](http://www.comadrid.es/iestadis)).

menos de 100 anuales de finales de los 90 y de 2000 y 2001. La hepatitis B y otros tipos de hepatitis, que al terminar la década de los 80 se situaban un poco por encima de los 400 y 2300 casos respectivamente, se encuentran en la actualidad en torno a los 100 casos anuales. De igual modo, la incidencia de la gripe (también de la tosferina) ha observado una notoria disminución, gracias a los esfuerzos en pro de la vacunación que se han realizado, sobre todo con los mayores, y el 1.062.551 casos de 1988 se han convertido en los 169.914 declarados en 2001.

Otras patologías que también se han visto claramente reducidas han sido las enfermedades de transmisión sexual, como la infección gonocócica y la sífilis, pudiéndose considerar, hoy en día, residuales y tendentes a la desaparición, gracias al beneficio indirecto que sobre las mismas han ejercido los esfuerzos preventivos realizados para luchar contra el SIDA.

Las infecciones exantemáticas, salvo la varicela, que también ha seguido una tendencia decreciente, casi han desaparecido en los últimos años. En 2001 sólo se han declarado 15 casos de rubeola y 18 de sarampión, mientras que de varicela se han contabilizado 36.850.

La tuberculosis respiratoria, después de un período de fuerte reducción, se mantiene en un rango que varía entre los 591 casos de 1996 y los 1.083 de 1997, situándose su cifra durante el año 2001 en los 778 casos.

Pero en este contexto general marcado por la disminución de la incidencia de la mayoría de las enfermedades de declaración obligatoria sorprende, por una parte, el crecimiento sostenido que ha manifestado el paludismo (que ha pasado de los 25 casos detectados en 1985 a los 180 y 130 de los dos últimos años —2000 y 2001—) y, por otra, las altas tasas de incidencia de infecciones meningocócicas y de meningitis víricas y bacterianas. Las infecciones meningocócicas, después de un tiempo en el que se habían reducido de forma significativa, han vuelto a cifras similares a las de mediados de los 80, con una declaración de 135 casos en 2001. Con la meningitis vírica la alarma ha saltado en los dos últimos años, pues de los 122 y 171 casos declarados en 1998 y 1999 respectivamente, se ha pasado a los 994 de 2000 y a los 500 de 2001. Por su parte, los casos de meningitis bacteriana, tras duplicarse entre 1998 y 1999, al pasar de los 51 a los 95, ascendieron a 122 en 2000 y se han situado en 98 en 2001.

La infección por el virus del SIDA ha afectado de forma importante a la población madrileña desde su aparición, acumulándose en la misma en torno a un tercio de todos los casos registrados en España. Bien es cierto que el número de casos detectados desde 1994, el de mayor incidencia hasta la fecha con 1723 personas diagnosticadas, se ha ido reduciendo progresivamente hasta alcanzar los 424 en 2001. Desde el año 1985 hasta 1991, el grupo de edad en el que más casos se detectaban era el comprendido entre los 20 y los 29 años, aunque desde la citada fecha le superan tanto el grupo de 30 a 39 años como, en menor medida, el de 40 a 49 años. Algo comprensible si se tiene en cuenta el lapso de tiempo que suele transcurrir entre el momento en que se produce la infección por SIDA y su detección. Es decir, muchos de los casos que se detectan hoy en día es probable que sean el resultado de contagios anteriores. Por otra parte, desde que el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid ofrece datos desagregados por sexo (año 1991), se constata una mayor incidencia de la infección de SIDA en los hombres que en las mujeres. Una diferencia esta última que, con la excepción observada en 2001<sup>20</sup>, se ha ido reduciendo progresivamente desde las 4,7 veces más que se

<sup>20</sup> Según los datos ofrecidos por el Servicio de Epidemiología de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en el año 2001 por cada caso detectado de portadores de anticuerpos de SIDA en mujeres se contabilizaron 5,2 casos en hombres. En concreto, fueron diagnosticados 356 hombres y 68 mujeres. Fuente: Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid 1985-2002.

observaban a principios de los 90 a las 3,3 de 2000. Esto nos hace pensar, como así se ha constatado, que, en términos proporcionales, cada vez son más habituales los contagios debidos al contacto heterosexual, si bien siguen siendo más frecuentes los motivados por prácticas homosexuales sin protección y los que se dan por contagio entre toxicómanos por vía parenteral.

Como en el resto de las Comunidades Autónomas, los accidentes, tanto los de tráfico como los de trabajo, han sido otra de las causas de morbilidad más destacadas en la Comunidad de Madrid. Los accidentes de circulación con víctimas no han dejado de aumentar en las dos últimas décadas, hasta situarse en los 13.314 del año 2.000. Una cifra que supone una tasa anual de 25,6 accidentes con víctimas por cada 10.000 habitantes, que es casi idéntica a la registrada en el conjunto de España (25,1 accidentes/10.000 hab.). Las víctimas mortales resultado de esos 13.314 accidentes fueron 391 durante el año 2000, mientras que el número de heridos se situó en 18.706<sup>21</sup>.

Los accidentes de trabajo, aunque mucho más numerosos, han arrojado, sin embargo, menos víctimas mortales. Tras el importante crecimiento que registraron en la segunda mitad de la década de los ochenta, en la que su número pasó de 68.468 a 135.040, y la significativa disminución constatada entre los años 1991 y 1993 (año, éste último, en el que su cifra se situó en los 113.035 accidentes), su frecuencia tampoco ha dejado de aumentar. El número de accidentes registrados en 2000 fue de 211.465, de los que 1.440 fueron graves y en los que se produjeron 110 víctimas mortales. A pesar de lo impactantes que resultan estas cifras y de la gravedad de las mismas, es preciso apuntar que los diferentes índices de siniestralidad laboral en la Comunidad de Madrid, aunque no han dejado de aumentar desde 1985, se vienen manteniendo a una buena distancia de los que se registran en el resto de España<sup>22</sup>.

## ÍNDICES DE POBREZA

Según un reciente informe publicado por el Consejo Económico y Social (2001, pág. 13), a pesar de que la proporción de pobres detectada en Madrid es inferior a la de otras zonas de España, «las dimensiones de su población hacen de ésta Comunidad un importante foco de concentración de personas con rentas bajas (más de medio millón, lo que supone un 6% del total registrado en España)».

Si seguimos, por otra parte, los cálculos realizados por el grupo EDIS para el año 1998, en la Comunidad de Madrid se observa, en términos porcentuales, un mayor grado de personas en situación de pobreza extrema (8,3%) y moderada (43,2%), y unas cifras algo menores de individuos en situación de pobreza grave (12,7%) y precariedad (35,9%), que en el resto de España (6,2%, 42,0%, 14,2% y 37,4%, respectivamente).

<sup>21</sup> Datos procedentes de la Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior. Fuente: Anuario de Estadística de la Comunidad de Madrid 1985-2002.

<sup>22</sup> Durante el año 2000, el «índice de incidencia de accidentes» (número de accidentes con baja acaecidos durante la jornada de trabajo por cada 1000 trabajadores expuestos al riesgo) fue de 62,8 en la Comunidad de Madrid y de 75,6 en el conjunto de España. En ese mismo año, el «índice de incidencia de accidentes de trabajo mortales» se situó en 5,70 en la Comunidad de Madrid frente al 9,20 registrado en España. Por su parte, los «índices de frecuencia de accidentes de trabajo» (número de accidentes con baja acaecidos durante la jornada de trabajo por cada millón de horas trabajadas por los trabajadores expuestos al riesgo) y de «accidentes de trabajo mortales» (número de accidentes mortales acaecidos durante la jornada de trabajo por cada millón de horas trabajadas por los trabajadores expuestos al riesgo) durante 1999 fueron, respectivamente, de 35,40 y 3,51 en la Comunidad de Madrid y de 42,50 y 5,40 en España. Finalmente, cabe apuntar que el «índice de gravedad de accidentes de trabajo» (número de días no trabajados por cada accidente ocurrido durante la jornada de trabajo), registrado durante el año 2000, alcanzó una cifra de 0,82 horas en la Comunidad de Madrid y de 0,96 en España.

## ÍNDICE DE DEPENDENCIA<sup>23</sup>

Tomando en consideración los cálculos realizados en el Anuario Social de España 2000, editado por la Fundación la Caixa (2000, págs. 14 y 306-314), por cada 100 madrileños que se encuentran en edad de trabajar hay cerca de 41 que se hallan fuera del mercado de trabajo, bien por no haber alcanzado el mínimo legal establecido para incorporarse al mismo, bien por haber sobrepasado la edad de jubilación. El índice así calculado (40,5%)<sup>24</sup>, sitúa a Madrid entre las comunidades que presentan una relación de dependencia más baja, junto a Canarias (39,7%) y al País Vasco, y varios puntos por debajo del índice de dependencia obtenido para toda España (46%). Son datos, todos ellos, que no han de extrañar, sobre todo teniendo en cuenta que los índices de dependencia más bajos se suelen obtener en aquellos territorios con flujos de inmigración más elevados, todavía no demasiado envejecidos y con bajas tasas de natalidad.

No obstante, cuando este indicador se calcula para cada uno de los municipios que conforman la Comunidad Autónoma, volvemos a encontrar los fuertes contrastes de los que ya hemos hablado: mientras que Madrid capital y los municipios con más de 1.000 habitantes presentan un índice de dependencia equivalente al de toda la Comunidad (40,5% y 40,4% respectivamente), el resto de municipios de la provincia muestran una relación de dependencia bastante elevada, en torno al 53,9%.

Resumiendo lo dicho hasta el momento, la Comunidad de Madrid, asentada sobre el reducido territorio de la provincia de Madrid, reúne, cuando comienza el año 2002, a 5.625.019 personas. En su mayoría conviven en la capital o en los densos municipios que la rodean, en fuerte contraste, en casi todas las variables, con las que lo hacen en las Sierras Norte y Oeste y en la Comarca de las Vegas, hoy en día casi despobladas. Una población, la madrileña, que si bien ha crecido de forma sostenida, aunque irregular, a lo largo del siglo pasado, hoy lo hace envejeciendo poco a poco, aumentando su esperanza de vida, sin recuperar sus antiguas tasas de natalidad, y gracias, sobre todo, a la inmigración extranjera. Una población, finalmente, que si bien se enfrenta a graves problemas sociales, disfruta, en términos generales y al menos en las variables que aquí hemos analizado, de una mejor situación que la del resto de su compatriotas en otras Comunidades Autónomas.

## 1. SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

### 1.1. SERVICIOS SOCIALES

Como veremos a continuación, los Servicios Sociales madrileños configuran, por su antigüedad y grado de desarrollo, uno de los sistemas de protección social más consolidados de la Comunidad, pero también, y por las mismas razones, uno de los más complejos y de los que mayores reorganizaciones ha sufrido.

<sup>23</sup> Entendido como número de niños (0-14 años) y mayores (más de 64 años) por cada 100 adultos en edad de trabajar.

<sup>24</sup> Estas cifras hacen referencia al año 1998 y están basadas en el Padrón de habitantes a 1 de enero de dicho año.

### 1.1.1. Competencias transferidas

La Comunidad de Madrid, partiendo de la, en ocasiones, confusa letra de la Constitución<sup>25</sup>, y según se ha venido reflejando en las diversas redacciones de su Estatuto<sup>26</sup>, ha ostentado y ostenta, al igual que sus homólogas, la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva en diversas materias relacionadas con los Servicios Sociales (García Fernández, 1999, pág. 771).

Según la redacción del artículo 26.18 del Estatuto anteriormente vigente<sup>27</sup>, alguna de estas competencias, sobre las que se ostentaba la «plenitud de la función legislativa», se definían, de manera genérica, haciendo uso del problemático término «Asistencia Social»<sup>28</sup>, recogido en el artículo 148.1.20 de la CE. Tal vez por ello, la nueva regulación estatutaria de 1998 las ha explicitado y concretado, al señalar que la Comunidad de Madrid tiene competencias exclusivas<sup>29</sup> en materia de protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud (artículo 26.1.24.), así como también en materia de promoción de la igualdad respecto a la mujer (artículo 26.1.25) y otros grupos sociales necesitados de especial atención, entre los que destacan la tercera edad, los emigrantes y los minusválidos (artículo 26.1.23). Añadido a lo anterior, el vigente EACM también afirma que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado relativa a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social (artículo 28.1.2)<sup>30</sup>.

Por otra parte, y dejando al margen lo que se haya de comentar sobre la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales, es necesario recordar que las transferencias de carácter general que sobre la materia se han realizado hasta el momento se contienen, entre otros, en los siguientes Reales Decretos<sup>31</sup>: RD 537/1984, de 25 de enero, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de guarderías infantiles laborales; RD 1095/1984, de 29 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de menores; RD 1114/1984, de 26 de marzo, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de la mujer; RD 1758/1985, de 6 de marzo, de traspaso de funciones y ser-

<sup>25</sup> Véanse, si no, los trabajos de Tornos Más (1996) y Álvarez Conde (1999), entre otros.

<sup>26</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, *BOE*, de 1 de marzo, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; Ley 33/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; y Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

<sup>27</sup> Tanto en su redacción original como en la resultante de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

<sup>28</sup> Sobre las dificultades que plantea el término Asistencia Social puede consultarse, entre otros autores, a Zabarte (1986)

<sup>29</sup> El artículo 26.2 del EACM matiza lo dicho en relación con las competencias exclusivas al afirmar lo siguiente: «En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española».

<sup>30</sup> Como reza el artículo 28.2, «en el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado».

<sup>31</sup> También, y aunque no de modo tan directo, en estos otros: Real Decreto 2119/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de tiempo libre; Real Decreto 2372/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Asociaciones; y Real Decreto 935/1995, de 9 de junio, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Fundaciones.



vicios del Estado en materia de Servicios Sociales y Asistencia Social; RD 2589/1985, de 9 de octubre, en el que se ampliaban estas últimas; RD 416/1989, de 21 de abril, de traspaso de funciones y servicios del Estado (TIVE) y ampliación de medios personales correspondientes a la promoción sociocultural y juvenil; RD 2373/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado de las Mutualidades de Previsión Social no integradas en la Seguridad Social; RD 937/1995, de 9 de junio, de ampliación de servicios y medios del Estado traspasados en materia de Asistencia Social; RD 938/1995, de 9 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social.

### 1.1.2. Organigrama de la Consejería

Las sucesivas transferencias del Estado en el área de Servicios Sociales que se fueron produciendo desde el año 1984 las asumió el Servicio Regional de Bienestar Social, que había sido creado como un Organismo autónomo adscrito a la otrora Consejería de Salud y Bienestar Social por la Ley 9/1984, de 30 de mayo, de la Asamblea de Madrid.

Andando el tiempo, dicho Organismo, que seguía manteniendo y ampliando su competencias, así como también modificando su estructura orgánica para adaptarla a los nuevos acontecimientos que se iban produciendo, pasaría a depender, sucesivamente, de la Consejería de Integración Social<sup>32</sup>, de la Consejería de Servicios Sociales y de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales<sup>33</sup>.

En 1999, mediante el Decreto 11/1999, de 8 de julio, se volvió a crear una única Consejería, la de Servicios Sociales, para hacerse cargo de forma independiente de la materia de la que estamos tratando. Tras sucesivas modificaciones en su estructura, la última que se ha producido, introducida por el Decreto 270/2001<sup>34</sup>, de 13 de diciembre, es la que reproducimos en la figura 2.

Como se indica en el mencionado Decreto 270/2001, al titular de la Consejería de Servicios Sociales le corresponden, entre otras competencias, las relacionadas con la política de Servicios Sociales dirigidas a las personas con discapacidad, enfermos crónicos y otros colectivos; el desarrollo de las medidas necesarias para la mejora de la calidad de vida de las per-

<sup>32</sup> La primera modificación de la estructura orgánica del Servicio Regional de Bienestar Social se produjo en virtud del Decreto 77/1988, de 26 de mayo, y de la Orden de 15 de junio de ese mismo año. La Consejería de Integración Social había sido creada, para dicha materia específica, mediante el Decreto 62/1987, de 23 de julio, de la Presidencia de la Comunidad de Madrid. El Servicio Regional de Bienestar Social pasó a depender de la misma mediante el Decreto 64/1987, de 30 de julio. La estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social fue modificada por el Decreto 51/1990, de 14 de junio, debido, entre otros factores, a la inminente implantación del Ingreso Mínimo de Integración. A esta modificación le siguió, al poco tiempo, un nuevo Decreto (52/1990, de 14 de junio) que volvía a remodelar la estructura del Servicio Regional de Bienestar Social.

<sup>33</sup> Mediante el Decreto 262/1995, de 19 de octubre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se aprobó la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Esta Consejería asumió en un único órgano, como anteriormente había ocurrido con la Consejería de Salud y Bienestar Social, las diferentes competencias que tenían las desaparecidas Consejerías de Salud y Servicios Sociales, así como las propias de la Dirección General de la Mujer (hoy en día integrada en la Consejería de Trabajo, como luego veremos).

<sup>34</sup> Esta última reorganización de la Consejería de Servicios Sociales ha estado motivada, entre otras cuestiones, por la nueva organización básica de las distintas Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad de Madrid, realizada mediante el Decreto 155/2000 de 20 de septiembre, y por la modificación del ámbito de sus competencias, que se han visto ampliadas al tener que asumir las funciones de cooperación al desarrollo y voluntariado social



sonas mayores; la programación, definición y desarrollo de la política de inmigración, cooperación al desarrollo y fomento del voluntariado; el impulso, dirección, coordinación y ejecución de la política de atención a los menores y la familia; y finalmente, el desarrollo de medidas de protección y amparo que resulten necesarias para la tutela de los adultos incapacitados.

Para ejercer tales competencias la Consejería de Servicios Sociales se estructura en cinco órganos: la Viceconsejería de Servicios Sociales, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Servicios Sociales, la Dirección General del Mayor y la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Por otra parte, la Administración Institucional adscrita a la Consejería de Servicios Sociales está constituida por las siguientes entidades institucionales: Organismo Autónomo Servicio Regional de Bienestar Social<sup>35</sup>, Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y de la Familia<sup>36</sup> y Ente de Derecho Público Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos<sup>37</sup>.



FUENTE: Elaboración propia a partir del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre.

Figura 2. Estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales.

### 1.1.3. Legislación

La Ley 11/1984, de 6 de junio, reguladora de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, fue una de las primeras leyes de Servicios Sociales aprobadas en España<sup>38</sup> y,

<sup>35</sup> El Servicio Regional de Bienestar Social fue creado por la Ley 9/1984, de 30 de mayo.

<sup>36</sup> El Instituto Madrileño del Menor y la Familia se creó mediante la Ley 2/1996, de 24 de junio.

<sup>37</sup> La Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos fue creada mediante la Ley 4/1995, de 21 de mayo.

<sup>38</sup> Como se refiere en otros capítulos de este libro, la primera Ley de Servicios Sociales aprobada por una cámara autonómica fue la hoy en día derogada Ley 6/1982, de 20 de mayo, de Servicios Sociales del País Vasco. A ésta le siguieron la Ley 14/1983, de 30 de marzo, de Navarra y la citada Ley 11/1984, de 6 de junio, de la Comunidad de Madrid. En Cataluña, cuya Ley de Servicios Sociales (Ley 26/1985, de 27 de diciembre, hoy también derogada) no fue aprobada hasta finales del año 1985, la Ley 1212/1983, de 14 de julio, ya regulaba la Administración Institucional de la Sanidad, la Asistencia y los Servicios Sociales en dicho territorio.

como tal, ha servido de modelo a buena parte de las que otros territorios han aprobado con posterioridad<sup>39</sup>.

Como se establece en el primero de sus artículos, su objetivo consiste en regular, mediante un sistema de Servicios Sociales, «el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento, en su caso, de las causas que conducen a la marginación». Para tal fin, en su artículo 4 establece que los Servicios Sociales sean prestados conforme a dos modalidades. La primera de ellas, los Servicios Sociales Generales, de carácter polivalente y cuyo objeto consiste en «promover y posibilitar el desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos». La Ley enumera, en su artículo 5, los cuatro siguientes: de Información, Valoración y Orientación; de Cooperación Social, de Ayuda a Domicilio y de Convivencia. Asimismo, establece que su equipamiento básico esté constituido por los Centros de Servicios Sociales (artículo 10).

La segunda modalidad, los Servicios Sociales especializados, se organiza y opera sobre cada uno de los colectivos que prevé la Ley, concretados, en el artículo 11, en los siguientes: de Familia e Infancia, de la Juventud Marginada<sup>40</sup>, de Tercera Edad, de Minusválidos, de Drogadicción, de Prevención de la Delincuencia y Reinserción Social de Exreclusos, de la Mujer, de los Homosexuales, de las Minorías Étnicas y de Otros Colectivos Marginados. Añadido a ello, se abre la posibilidad de establecer cualquier otro servicio especializado que se considere necesario y se contempla, también en este caso, el equipamiento necesario para que puedan cumplir sus funciones: centros de acogida, residencias permanentes, centros de día, centros ocupacionales y comunidades terapéuticas.

En su Título III, la Ley madrileña de Servicios Sociales estipula la excepcionalidad que habrán de tener las prestaciones económicas, tanto las periódicas como las no periódicas, dentro del sistema que aquellos configuran, subrayando, de este modo, el carácter técnico de los mismos (Casado y Guillén, 2001).

La Ley 11/1984 también concreta, más allá de lo señalado hasta el momento, las competencias de la Comunidad en la materia, así como las que le corresponden a las entidades locales (título IV, artículo 15 y 16)<sup>41</sup>. Finalmente, dedica todo su título V a la descripción de

<sup>39</sup> De hecho, si se analizan las leyes de «primera generación» de Servicios Sociales, pronto se constata que comparten una estructura y un contenido similar, «siendo la mayor parte de sus diferencias —como recientemente ha apuntado Serrano Calderón (2002)— simplemente de matiz o cosméticas».

<sup>40</sup> El artículo 11 ha sido derogado parcialmente mediante la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid. En concreto, en su disposición derogatoria segunda, hace desaparecer los apartados *a*) y *b*) referidos, respectivamente, a la familia y la infancia y a la juventud marginada. Estos servicios especializados pasan a formar parte de la Red de Atención a la Infancia de la Comunidad de Madrid, contemplándose al Instituto Madrileño de Atención a la Infancia como el órgano encargado potenciar y promover las políticas de bienestar y para la igualdad del conjunto de los menores de la Comunidad de Madrid.

<sup>41</sup> Las competencias de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 15, se concretan en la iniciativa legislativa y el desarrollo reglamentario; la creación, organización, financiación y gestión, si procede, de los Servicios Sociales; la elaboración de Planes y Programas de Servicios Sociales dentro del territorio de la Comunidad de Madrid; la realización de estudios, investigaciones y actividades de formación; la coordinación de las acciones de las Entidades Locales y la iniciativa privada, a las que ha de ofrecer asistencia técnica y asesoramiento; la supervisión de los servicios ofertados por las instituciones sociales; la promoción del asociacionismo; el establecimiento de prioridades y coordinación de la política de inversiones y servicios de los Entes Locales; el registro de entidades y centros dedicados a la prestación de servicios; y la tutela de las fundaciones particulares que presten Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid. Por su parte, las competencias de las Entidades locales se concretan en la participación en el proceso de planificación de los Servicios Sociales y la organización y gestión de los Servicios Sociales en su territorio, extendiéndose su responsabilidad a los siguientes aspectos: detección de necesidades y elaboración de planes y programas según la planificación general de la Comunidad de Madrid, en su ámbito territorial; super-

los Órganos de dirección, asesoramiento y participación de los Servicios Sociales, el título VI a las cuestiones relacionadas con la financiación, y el título VII, con el que finaliza la Ley, a la Iniciativa Social.

Desde junio de 1984 hasta la actualidad, la Asamblea de la Comunidad de Madrid han venido aprobando un amplio conjunto de disposiciones legales, con las que, a la par que se trataba de desarrollar el sistema de Servicios Sociales, se daba respuesta, también, a las nuevas realidades y problemas con las que se enfrenta la sociedad madrileña.

Por una parte, la Ley de Servicios Sociales ha sufrido pequeños cambios en su articulado. Entre otros, se ha modificado el artículo 2, sobre titulares de derecho, para ajustarlo a la nueva realidad europea<sup>42</sup>, y el artículo 11 para acomodarlo a la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia<sup>43, 44</sup>. Por otra, desde la fecha indicada se han aprobado un buen número de leyes de capital importancia para buena parte de las problemáticas y sectores sobre los que operan los Servicios Sociales.

Así, fueron aprobadas, entre otras, la Ley 10/1986, de 4 de diciembre, del Consejo de la Juventud; la Ley 8/1990, de 10 de octubre, reguladora de las actuaciones inspectoras y de control de los Centros y Servicios de Acción Social; la Ley 3/1993, de 2 de abril, de creación del Consejo de la Mujer, la Ley 8/1993, de 2 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas; la Ley 3/1994, de 19 de mayo, de voluntariado social; Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid; la Ley 4/1995, de 21 de enero, de creación de la Agencia Madrileña de Tutela de Adultos; la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y de la adolescencia; Ley 2/1996, de 24 de junio, de creación de Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia; la Ley 5/1996, de 17 de julio, del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid; la Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid; la Ley 16/1998, de 23 de octubre, de Creación del Instituto de Realojamiento e Integración Social; la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas con deficiencia visual acompañadas de perro guía al entorno; la Ley 13/1999, de 29 de abril, de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid; Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid; Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho; y finalmente, la reciente Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid<sup>45</sup>.

---

visión y coordinación de las actuaciones de las entidades locales de Servicios Sociales; promoción y realización de investigaciones sobre la problemática de los Servicios Sociales en el ámbito municipal; fomento de la participación ciudadana en la prevención y resolución de sus problemas sociales; gestión de los equipamientos públicos municipales y de las prestaciones económicas; ejercicio de las funciones delegadas por la Comunidad de Madrid; y fomento de las iniciativas sociales no lucrativas.

<sup>42</sup> La modificación ha venido dada por la Ley 7/1994, de 6 de julio.

<sup>43</sup> Véase nota 40.

<sup>44</sup> La Ley 24/1999, de 27 de diciembre, sobre medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid, ha añadido un segundo párrafo a la disposición final primera de la Ley de Servicios Sociales, en el que se autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar las disposiciones necesarias para regularizar la situación y el régimen jurídico de las antiguas instituciones y establecimientos de la beneficencia pública.

<sup>45</sup> Esta ley tiene como antecedente el Decreto 73/1993, de 19 de julio, de aprobación del Ingreso Mínimo de Integración, y sus diversas modificaciones y actualizaciones.

#### 1.1.4. Recursos

Antes de pasar a describir los recursos con los que cuenta el sistema madrileño de Servicios Sociales, será conveniente puntualizar, al igual que se ha hecho en las conclusiones del análisis realizado para elaborar el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003 de la Comunidad de Madrid (pág. 23), que la vigente Ley de Servicios Sociales madrileña, en relación con los recursos de atención social, «no va más allá de expresar que los «Servicios Sociales» se configuran como prestaciones (artículo 4.4) y enumerar algunos tipos de centros».

Por ello, en dicho Plan estratégico se propone una clasificación de dichos recursos en cuatro tipos: prestaciones (técnicas, económicas y en especie) que se ofrecen para la cobertura de las necesidades sociales; programas en los que se prevén las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos concretos en un plazo definido; centros o estructuras físicas que albergan a los equipos profesionales, donde se aplican las prestaciones sociales y/o se desarrollan los programas; y subvenciones y acción concertada, que completan los recursos propios del sistema, y se llevan a cabo con entidades locales y de iniciativa social dentro del marco de cooperación señalado por la ley.

Siguiendo en parte este esquema, describiremos los recursos de atención social con los que cuenta la Comunidad Autónoma madrileña atendiendo, en primer lugar, a los que configuran el Nivel Básico de Atención o Atención Primaria, para pasar a continuación a considerar los que integran el Segundo Nivel de Atención o Atención Especializada<sup>46</sup>. Un resumen de los mismos puede observarse en la tabla 5<sup>47</sup>.

La denominada Red Básica de Centros de Servicios Sociales, de dependencia municipal y concertados con la Comunidad de Madrid, es la responsable de prestar los Servicios Sociales Generales que constituyen el nivel primario de atención social.

Como se puede observar en la tabla 6, el mayor esfuerzo en pro de la apertura de nuevos Centros de Servicios Sociales en la capital se realizó en la década de los 80, pues en 1990 ya se contaba con un total de 28 centros. Es decir, dos más de los que, según última memoria publicada por la Consejería, estaban en funcionamiento en el año 2000. En el resto de los municipios de la Comunidad la consolidación de la Red Básica ha sido más reciente, si bien es cierto que desde 1997 se mantienen en funcionamiento un total de 47 centros.

Desde los Centros de Servicios Sociales se presta atención personalizada (información, valoración, orientación, apoyo, asesoramiento y tratamiento psicosocial), se gestionan ayudas materiales (atención residencial y alojamientos alternativos, ayuda a domicilio y ayudas de emergencia social), se realizan actividades de prevención de la marginación social y situaciones de riesgo, y se implementan medidas de inserción en el medio social. Asimismo, también se ha venido gestionando el hasta ahora conocido como Ingreso Madrileño de Integra-

<sup>46</sup> La división territorial de los Servicios Sociales ha sido establecida mediante los Decretos 77/1985 y 81/1990, y actualizada por el Decreto 109/1998, de 18 de junio. Esta zonificación de Servicios Sociales divide el espacio de la Comunidad en unidades territoriales homogéneas atendiendo principalmente a criterios demográficos y de accesibilidad. En ella se distinguen 5 áreas, 34 distritos, 78 demarcaciones y 264 zonas básicas. Las áreas son entendidas como una agrupación de varios distritos que sirven como marco de referencia para el establecimiento de redes completas de servicios. Los distritos, que engloban a dos o más demarcaciones, constituyen el ámbito de referencia para la ubicación de los centros y servicios de carácter especializado. Las demarcaciones están compuestas por dos o más zonas básicas colindantes. Las zonas básicas, por su parte, constituyen el referente territorial para la prestación de los Servicios Sociales Generales.

<sup>47</sup> Como se podrá observar, en ocasiones las cifras ofrecidas en la tabla no coinciden con las comentadas en el texto. Ello es debido a la disparidad de datos entre la última memoria publicada por la Consejería de Servicios Sociales y los que se ofrecen en el estudio realizado para la elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003.

ción (véase tabla 7)<sup>48</sup>, las pensiones no contributivas y las prestaciones derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

**TABLA 5**  
**Síntesis de Recursos de atención social en la comunidad de Madrid**  
**a 31 de diciembre de 2000**

<b>Síntesis de prestaciones a 31 de diciembre de 2000</b>		
Técnicas (13 tipos)	91.206 atenciones	
Económicas (11 tipos)	40.364 perceptores	
En especie (2 tipos)	26.386 usuarios	
<b>Sector de atención</b>	<b>Número de centros</b>	<b>Número de Plazas</b>
<b>Centros residenciales a 31 de diciembre de 2000</b>		
Infancia	131	2.000
Personas mayores	104	11.723
Personas con discapacidad	53	2.807
Enfermos Mentales crónicos	16	162
Mujer	29	600
<b>Total</b>		
<b>Centros no residenciales a 31 de diciembre de 2000</b>		
Red Básica	71	309.859 (áreas 1-4)
Infancia	20	1.100
Personas mayores	79	181.120
Personas con discapacidad	54	2.444
Enfermos mentales crónicos	11	1.070
Inmigrantes	3	870
Mujer	2	834
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>497.297</b>

FUENTE: Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003, pág. 24.

<sup>48</sup> Mediante el IMI, se pretendía la integración, la autonomía personal y la suficiencia económica de las personas y familias más desfavorecidas de la Comunidad de Madrid, a través de un programa regional de lucha contra la exclusión social y la pobreza severa. Incluía, entre otros elementos, una prestación económica y de cuantía diferencial, destinada a cubrir necesidades básicas de las personas preceptoras; un compromiso de participación en actividades de promoción personal y social, acordadas con los Centros de Servicios Sociales a través de un Contrato de Integración; y la posibilidad de participar en Proyectos de Integración reconocidos o subvencionados por la Dirección General de Servicios Sociales. Estaba dirigido a Familias y personas de 25 a 65 años (o con edad inferior a 25 años y superior a 65 con menores a su cargo) que hubieran residido ininterrumpidamente en la Comunidad de Madrid, al menos durante el año anterior a la solicitud y cuyos recursos económicos fueran inferiores al baremo establecido. No obstante todo lo anterior, es preciso advertir que, recientemente, se ha aprobado la nueva Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, la cual ha venido a modificar, en parte, los parámetros de atención que se acaban de señalar (véase de Lucas, Arias, Madera y Guillén, 2002).

**TABLA 6**  
**Evolución del número de Centros de Servicios Sociales. Municipio de Madrid**  
**y resto de municipios de la Comunidad de Madrid (1989-2000)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Municipio de Madrid	—	—	28	—	—	—	26	26	25	25	26
Resto de Municipios	6	9	24	28	30	35	41	43	43	43	43
<b>Total de Centros de Servicios Sociales</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>52</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>69</b>

FUENTE: Memoria 2000. Consejería de Servicios Sociales. Comunidad de Madrid.

**TABLA 7**  
**Ingreso Madrileño de Integración (1991-2001)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Prestaciones económicas</b>											
Perceptores (unidades familiares a 31 de diciembre)	8.009	7.103	7.291	7.281	6.918	7.818	7.878	8.934	8.304	7.855	7.219
Extinciones a lo largo del año	1.455	4.705	3.947	4.409	4.468	5.060	3.610	4.147	4.409	3.912	3.971
Beneficiarios (a 31 de diciembre)	25.788	22.528	24.748	22.397	20.805	22.727	22.500	25.464	22.962	21.245	19.338
<b>Proyectos de integración</b>											
Número	7	24	33	43	44	52	59	72	79	70	79
Participantes	104	619	1.334	1.448	2.385	2.317	2.095	3.199	3.432	3.533	3.954
De ellos, del IMI	—	—	—	—	1.281	1.792	1.565	2.290	2.543	3.199	—

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Memorias de la Consejería de Servicios Sociales.

En lo que se refiere a los Servicios Sociales especializados, también se ha observado un importante incremento de los dispositivos puestos a disposición de cada uno de los colectivos a los que aquéllos se dirigen.

Considerando los datos ofrecidos por la Consejería para el año 2000, se puede decir que los Servicios de Atención a la Familia y la Infancia cuentan con 131 centros residenciales, con una capacidad total de 2.008 plazas, y 13 centros no residenciales.

Entre los primeros cabe distinguir, a su vez, los siguientes dispositivos: un «Centro de Acogida de protección», de estancia temporal y con una capacidad de 55 plazas, en el que se atiende, con carácter de urgencia, a menores en situación de desamparo o riesgo social grave. Un «centro de acogida de régimen especial», en el que pueden ingresar, por decisión judicial para primera atención o valoración, o para realizar internamientos cautelares o breves, hasta 15 menores entre 12 y 16 años. 109 «centros residenciales de protección», entre «residencias de protección», «hogares de protección» y «pisos para jóvenes», pensados para

aquellos menores en los que no ha podido evitarse el internamiento y cuya guarda y/o tutela está bajo la responsabilidad de la Consejería. 2 «centros residenciales de régimen especial» (semiabierto o cerrado), con un total de 32 plazas, destinados a la atención de adolescentes entre 12 y 16 años de edad, que deban someterse a medidas de rehabilitación e integración social por decisión judicial. Y 18 «centros residenciales específicos» en los que se ofrece alojamiento y atención a menores que presentan dificultades (de salud, minusvalías, trastornos psíquicos, problemas de conducta o adicciones) que impiden que puedan ser atendidos en su familia y medio habitual.

Los centros no residenciales de los que disponen los Servicios de Atención a la Familia y la Infancia están integrados por 4 «Centros de Día de apoyo a menores y jóvenes», entre 6 y 18 años con dificultades sociales, y 9 «Centros de Inserción Sociolaboral para jóvenes» con problemas de inadaptación familiar, social y/o escolar que tengan entre 16 y 18 años.

Los menores y sus familias pueden beneficiarse, a su vez, de las prestaciones de tutela y guarda de menores, adopción de menores, acogimiento de menores, ayudas económicas para apoyar la convivencia normalizada de menores, ayudas para estudiantes en Residencia de Menores y Título de Familia Numerosa.

Añadido a lo anterior, la Consejería de Servicios Sociales desarrolla los siguientes programas orientados de forma específica a los menores y a sus familias: Programa de prevención, detección, atención y tratamiento de situaciones de maltrato infantil en la comunidad de Madrid; Programa de colaboración con la iniciativa social en la atención de la infancia y adolescencia (CISO); Programa de promoción y mantenimiento en Centros de Día infantiles (CEDIN); Programa de inserción socio-laboral para jóvenes con dificultades sociales en la Comunidad de Madrid (INSOL); Programa de atención a menores con discapacidad; programa de atención a menores en conflicto social; y Programa de promoción y derechos de la infancia.

Los dispositivos asistenciales vinculados con los Servicios de Atención a Personas Mayores están constituidos por 105 Centros Residenciales, 30 Centros de Atención Diurna, 42 Centros de día (31 hogares procedentes de transferencias del INSERSO, 1 centro polivalente, 10 clubes) y 4 Comedores para personas mayores<sup>49</sup>.

Los primeros ofrecen 11.722 plazas públicas, entre las que cabe distinguir las denominadas «plazas propias» y «las plazas con contrato de gestión de servicio público». Las plazas propias las gestiona directamente la Consejería, a través del Servicio Regional de Bienestar Social, o se hallan situadas en centros de titularidad pública, pero gestionados por entidades privadas mediante un contrato administrativo de gestión. Las plazas con contrato de gestión de servicio público pueden ser, a su vez, concertadas, sociosanitarias, cofinanciadas y de concesión administrativa. Las dos primeras están sujetas al régimen de precios públicos. En las cofinanciadas el coste de la plaza está financiado parcialmente por la administración, comprometiéndose el mayor o su familia a sufragar el resto. Finalmente, las de concesión administrativa son aquellas de titularidad privada en las que la propiedad de la residencia termina revirtiendo en la comunidad de Madrid al cabo de un tiempo prefijado.

Los Centros de Atención Diurna son equipamientos especializados no residenciales, de contenido socio-rehabilitador, dirigidos a personas mayores con autonomía reducida. Su principal finalidad es contener las pérdidas funcionales o aminorar las dificultades de los ancianos favoreciendo el mantenimiento en su medio habitual de convivencia. A finales de 1999 se contaba con 30 centros con capacidad para 868 ancianos. Los Centros de Día para mayores desarrollan actividades formativas, culturales, recreativas y de dinamización social, al

<sup>49</sup> Los datos ofrecidos se refieren al año 1999, tal y como se consignan en la penúltima memoria publicada por la Consejería de Servicios Sociales.



objeto de favorecer la participación de las personas mayores. Por último, en los tres comedores de titularidad de la Comunidad, que se atienden desde la Residencia «Pozo del Tío Raimundo», mediante un contrato administrativo de gestión, se ofrece comida diaria a personas receptoras de alguna pensión asistencial por ancianidad o enfermedad.

Los mayores madrileños también pueden acceder, si reúnen las condiciones estipuladas en la normativa específica, a la prestación de instalación gratuita de teléfonos y, todos ellos, tienen a su disposición el teléfono de atención al mayor. Desde éste último servicio se les ofrece información gratuita sobre los recursos sociales, prestaciones, beneficios y actividades que tienen a su disposición en la Comunidad de Madrid; se atiende a consultas sobre problemas o situaciones que les afecten y se reciben sugerencias para mejorar su bienestar social.

Entre los programas vinculados con los Servicios de Atención a las personas mayores se cuentan, en este momento, los tres siguientes: programa de estancias temporales en residencias de mayores, programa de atención a personas mayores durante las vacaciones familiares y programa de acogimiento familiar de personas mayores.

En lo que se refiere a los Servicios de Atención a las personas con Discapacidad es preciso apuntar, más allá de lo que se diga con posterioridad, que la Comunidad de Madrid dispone de 56 centros residenciales, entre propios y concertados<sup>50</sup>, con una capacidad para 2.783 personas, y 51 Centros de Día que ofrecen 2.677 plazas de apoyo familiar. Unos dispositivos que se vienen a sumar a los pertenecientes a la iniciativa social, los cuales, por su parte, mantienen concertos con, y reciben subvenciones de la administración madrileña<sup>51</sup>. Añadido a lo anterior, las personas con discapacidad también disponen de centros de carácter no residencial, entre los que se cuentan 7 Centros de Base, en los que se ofrece atención ambulatoria, 45 Centros Ocupacionales, 41 Centros de Día para discapacitados psíquicos y 10 para discapacitados físicos.

Además de las prestaciones económicas derivadas de la LISMI, a las que ya se ha hecho referencia más arriba y que volveremos a comentar, las personas con discapacidad auditiva tienen la posibilidad de acceder a la prestación de intérprete para sordos, que se proporciona en situaciones tales como la asistencia en trámites laborales, gestiones médicas y actos culturales y recreativos. Por su parte, los individuos con minusvalía física, que se vean afectados gravemente en su movilidad y no puedan hacer uso del transporte público, pueden beneficiarse de ayudas económicas individuales para facilitar su transporte en taxi.

Los Servicios de atención a las personas con minusvalías también desarrollan el Programa de inserción y promoción ocupacional y laboral de personas con discapacidad en colaboración con entidades sin ánimo de lucro y el Programa de inserción y promoción ocupacional y laboral de personas con discapacidades en colaboración con los entes locales.

Los Servicios de Atención a Inmigrantes extranjeros son, seguramente, los más deficitarios en lo que a centros existentes se refiere. Si se exceptúa la Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (OFRIM)<sup>52</sup>, la Escuela de Mediadores Sociales<sup>53</sup> para la Inmigración, un centro de día para la atención de mujeres magrebíes y el comedor para solicitantes de asilo y refugio, se puede decir que no existen otros centros dedicados a

<sup>50</sup> Son, en concreto, 53 residencias para personas con discapacidad psíquica, los 2 pisos tutelados para discapacitados psíquicos y una residencia para personas con discapacidad física.

<sup>51</sup> Según fuentes de la Consejería de Servicios Sociales, durante el año 2000, ésta concedió 256 subvenciones y firmó 67 concertos relacionados con la red de atención a las personas con discapacidad.

<sup>52</sup> La OFRIM está pensada como un recurso especializado de apoyo a los profesionales de la Red Pública de Servicios Sociales y a los realizan su labor desde entidades o instituciones privadas.

<sup>53</sup> Desde la Escuela de mediadores sociales, además de la realización de actividades interculturales orientadas a mejorar el conocimiento de la realidad migratoria y a sensibilizar a la población sobre la misma, se ofrece formación básica y especializada, dirigida a personas nacionales y extranjeras interesadas en participar en procesos de mediación y dinamización social.



la problemática de la inmigración dependientes de la administración autonómica. Parece, pues, que este tipo de iniciativas se dejan a la capacidad que demuestre para financiarse, vía subvenciones o de cualquier otro modo, la iniciativa privada<sup>54</sup>.

En cuanto a las prestaciones destinadas a los inmigrantes, y en sintonía con lo dicho, éstas no van más allá de la genérica de información y apoyo técnico. Por añadidura, los programas del Servicio brillan por su ausencia.

El sector de personas con enfermedades mentales, para el que los Servicios Sociales madrileños no han establecido ningún tipo de prestación específica, dispone de un centro de rehabilitación psicosocial propio, cedido por el Ayuntamiento de Arganda, y de otro de rehabilitación laboral concertado con la Asociación AFAP, sito en el municipio de Pedrezuela. A esta infraestructura se añaden las 30 plazas en 3 miniresidencias que recientemente ha concertado la Consejería de Servicios Sociales. Los programas pensados para este último colectivo se concretan en el Programa de atención a personas con enfermedad mental crónica y el Proyecto de rehabilitación e inserción social de enfermos mentales crónicos sin hogar.

Entre los recursos vinculados con los Servicios para la mujer, se cuentan 25 centros residenciales (2 residencias maternas, 6 residencias para mujeres que sufren malos tratos, 10 residencias para mujeres con dificultad de integración y 10 pisos tutelados para mujeres) con una capacidad total para 428 plazas y 2 centros de día. Las prestaciones se resumen en la atención a mujeres víctimas de agresiones sexuales<sup>55</sup>; el servicio de orientación jurídica, pensado para mujeres con recursos económicos escasos; la formación para la inserción sociolaboral de las mujeres; y las estancias de tiempo libre para mujeres. Por otro lado, entre los programas y otros servicios destacan las subvenciones a proyectos para la igualdad de oportunidades a Corporaciones Locales e Instituciones sin fin de lucro, el Programa de formación para la inserción laboral de las mujeres, las estancias de tiempo libre para mujeres y el Programa de fomento del empleo.

Existen, por otra parte, un conjunto de Servicios de Atención otros grupos en dificultad social que incluyen la prestación de información y apoyo técnico, el Programa de apoyo a la integración para colectivos con dificultades a través de la vivienda y el proyecto para la inserción de personas en situación de exclusión y riesgo de marginación «Sal de la Calle».

Finalmente, es preciso advertir que no serán descritos en este momento los dispositivos relacionados con la atención al colectivo de drogodependientes, dado que el diseño, planificación, dirección, ejecución y evaluación de la política de drogodependencias de la Comunidad de Madrid corresponde a la Consejería de Sanidad<sup>56</sup>.

### 1.1.5. Programas

Como acabamos de observar, la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid ofrece, en este momento, un amplio conjunto de programas específicos orientados a

<sup>54</sup> Algo que no resulta extraño después de leer y comprender las implicaciones que para los inmigrantes tiene la redacción del artículo 2 de la Ley madrileña de Servicios Sociales, que no reconoce el derecho a los mismos de la mayoría de los inmigrantes. Una situación, por otra parte, que se ha visto reforzada por las nuevas disposiciones legales que sobre la materia ha dictado el Gobierno de la Nación.

<sup>55</sup> Esta prestación incluye tratamiento psicológico, orientación, apoyo y asistencia jurídica letrada a mujeres y menores víctimas de agresiones y a los miembros de su entorno familiar. Además de la asistencia directa se realizan actividades de prevención, sensibilización, formación y divulgación mediante la celebración de Jornadas, Seminarios, colaboración con la Policía y el Poder Judicial y a través de los medios de comunicación.

<sup>56</sup> En este ámbito, la Comunidad de Madrid presenta una situación diferenciada del resto de las Comunidades Autónomas, al contar con un Organismo Autónomo, la Agencia Antidroga, adscrita a la Consejería de Sanidad, con competencias específicas en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos.

los diferentes colectivos a los que debe prestar atención. No obstante, si atendemos a la más genérica clasificación presupuestaria, los programas que se han incluido en el último ejercicio del que tenemos constancia, el del 2002, son los siguientes: Dirección y Gestión Administrativa; Servicios Sociales; Atención Básica a Personas con Discapacidad; Atención Especializada a Personas con Discapacidad; Atención a Personas Mayores; Lucha Contra la Exclusión Social; Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado; Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Bienestar Social; Atención a Personas Mayores en Centros Residenciales; Atención a Minusválidos en Centros; Atención a Otros Colectivos en Centros; Centros de Día de Mayores; e Instituto Madrileño del Menor y de la Familia.

En el ejercicio de 1999, que será el último de los que contemplemos en nuestro análisis de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid que se ofrece al final de este capítulo, fueron los siguientes: Dirección y Gestión Administrativa<sup>57</sup>, Planificación de la Sanidad y los Servicios Sociales<sup>58</sup>, Servicios Sociales, Promoción e Igualdad de la Mujer, Centros de Acogida y Pisos Tutelados para Mujeres, Atención Básica a Minusválidos (IMSER-SO), Servicios Sociales con Medios Ajenos (IMSERSO); Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Bienestar Social, Atención a Personas Mayores en Centros Residenciales, Atención a Minusválidos en Centros, Atención a otros Colectivos en Centros, Dirección y coordinación de Centros del IMSERSO, Atención a Minusválidos en Centros (IMSERSO), Atención a Mayores en Hogares y Clubes (IMSERSO) e Instituto Madrileño del Menor y de la Familia.

### 1.1.6. Planes

Además del Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003 de la Comunidad de Madrid<sup>59</sup>, al que ya hemos hecho mención los epígrafes anteriores, en los últimos años la Consejería de Servicios Sociales ha venido desarrollando otra serie de planes mediante los que ha pretendido integrar la política social orientada hacia determinados colectivos.

Así, a través del «Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid» se pretende dar respuesta a las necesidades de estas personas mediante tres grandes estrategias: mantenimiento en el entorno familiar y comunitario, alojamiento alternativo y atención especializada; y corresponsabilidad social y colaboración interinstitucional.

Del mismo modo, el «Plan de Acción para Personas con Discapacidad», que ha sido concebido como un instrumento articulador de la política integral para este sector, ha girado en torno a cuatro objetivos básicos: promover el desarrollo personal, prevenir la aparición de discapacidades, atender las necesidades específicas de la discapacidad, y fomentar la integración y la participación de las personas con discapacidad.

Por su parte, las políticas de atención a la mujer se han llevado a cabo a través de los «Planes de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres» que se han venido aprobando en los últimos años.

Mientras, las que se orientan a la inmigración se han concretado en el «Plan regional para la inmigración 2001-2003». Un instrumento, este último, pensado específicamente para facilitar los procesos de integración de los inmigrantes y para promover su plena participación en el medio social, económico, político y cultural de la Comunidad de Madrid.

<sup>57</sup> Este programa se refiere tanto a Servicios Sociales como a Sanidad, pues en 1999 ambos sistemas pertenecían a la misma Consejería (Sanidad y Servicios Sociales).

<sup>58</sup> Véase nota anterior.

<sup>59</sup> Este Plan fue aprobado por Acuerdo de 2 de agosto de 2001 de la Consejería de Servicios Sociales.

Finalmente, cabe destacar el «Plan General de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-2004)», en el que se establece, como objetivo general, la consecución del progreso humano, económico y social en los países en los que se trabaje y, como objetivos específicos, la mejora de la educación y de la cobertura de necesidades básicas, la mejora de las condiciones económicas, la promoción de la sociedad civil, el fortalecimiento de administraciones descentralizadas y la mejora de la sensibilización y educación para el desarrollo.

## 1.2. SANIDAD

Como es bien sabido, el proceso de asunción de competencias en materia sanitaria por parte de la Comunidad de Madrid se ha completado hace tan sólo unos meses. Debido a ello, para describir y comprender la conformación actual del sistema público sanitario madrileño es necesario realizar, previamente, una breve referencia a la realidad institucional que la ha precedido. Nos estamos refiriendo, en concreto, al Instituto Nacional de Salud (INSALUD), creado por Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

El mencionado Real Decreto Ley supuso la desaparición del INP (Instituto Nacional de Previsión<sup>60</sup>), y la creación, además del INSALUD, del INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social), para la gestión de la Seguridad Social, y del INSERSO, al que se le encargaba la gestión de los Servicios Sociales<sup>61</sup>.

El INSALUD, al que se le encomendaba la administración y gestión de servicios sanitarios, quedó bajo la tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, en el que se delimitaban tres áreas de actuación específicas: Seguridad Social, Servicios Sociales y Salud.

El INSALUD pasó, previamente a su transferencia —en nuestro caso— a la Comunidad de Madrid, a adquirir la condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social bajo la tutela del Ministerio de Sanidad y Consumo, teniendo encomendadas, entre otras, las siguientes competencias y funciones: la administración y gestión de los servicios sanitarios; la ejecución de la política para la asistencia sanitaria y médica y para la promoción de la salud; el desarrollo y ejecución de las actividades necesarias para hacer efectivos los servicios; la garantía de las prestaciones sanitarias; la gestión, administración del personal, centros y servicios sanitarios; la coordinación funcional de las instituciones públicas o privadas mediante el establecimiento de acuerdos, conciertos o fórmulas de gestión integradas; y el fomento de la investigación sanitaria.

Comprobamos, pues, que el INSALUD absorbió las estructuras anteriores y edificó un modelo que, a través de la Reforma de la Atención Primaria (iniciada en 1984 y sustentada sobre las Zonas de Salud), sirvió de guía a un Sistema que procuraba, por otra parte, aproximarse a los ciudadanos<sup>62</sup>.

Por otro lado, la Ley General de Sanidad, aprobada en 1986<sup>63</sup> y que procuraba definir las líneas maestras de un Sistema Sanitario moderno, se convirtió en el marco de referencia para todas las actuaciones del INSALUD. En este contexto, y mediante el Real Decreto 521/1987, se aprobó el Reglamento sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Hospitales gestionados por el INSALUD, quedando de este modo todos los hospitales ad-

<sup>60</sup> Que, como sabemos, fue creado en 1908.

<sup>61</sup> Este Real Decreto Ley se refería, en concreto, a la Gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

<sup>62</sup> En este modelo se inspiró también el Sistema de Servicios Sociales, en el que los Centros de Servicios Sociales han sido equiparados, en su concepto, a los Centros de Salud.

<sup>63</sup> Que vino a sustituir a la Ley de Bases de 1944.

critos a un Área de Salud. Con el paso de los años, y ya en uso de las atribuciones que le serían conferidas, la Comunidad de Madrid dictaría el Decreto 187/1998, por el que se aprobaban y establecían las Zonas Básicas de Salud de la Comunidad de Madrid, actualizando de este modo las normativas que arrancaban de 1988.

Pero si bien el INSALUD puede ser considerado como el eje de vertebración sobre el que se ha construido el actual Sistema Sanitario, no es menos cierto que para que Madrid pudiese acoger las competencias que hoy en día ostenta en este campo, fue necesario que, previamente, se configurase jurídicamente y especificase, entre otras cuestiones, los contenidos de aquellas y los derechos de sus ciudadanos.

### 1.2.1. Competencias transferidas

Es, por lo tanto, el momento de volver a analizar el Estatuto de Autonomía<sup>64</sup> para subrayar el modo en el que éste estipula las competencias propias de la Comunidad de Madrid en el ámbito sanitario, enmarcadas, cómo no, dentro de los límites establecidos por los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución<sup>65</sup>.

Como recuerda García Fernández (1999, p. 766), después de las reformas del Estatuto, introducidas por ya citada Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, a la Comunidad de Madrid le corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las materias de sanidad e higiene (artículo 27.4), la coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (artículo 27.5), las bases y coordinación general de la Sanidad (artículo 27.10) y la ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos (artículo 27.12)<sup>66</sup>. Añadido a lo anterior, a la administración madrileña también le compete la ejecución de la legislación del Estado relativa a la Gestión de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social<sup>67</sup>. Como veremos en los siguientes epígrafes, todas estas competencias han vuelto a ser consignadas y perfiladas en la reciente legislación madrileña específica sobre la materia.

En lo que se refiere a las trasferencias de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid, los Reales Decretos pertinentes al caso son, en primer lugar, el Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio, y el Real Decreto 2060/1985, de 9 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de sanidad.

Las funciones concretas traspasadas a la autonomía madrileña mediante el primero de estos Reales Decretos pueden resumirse, por un lado, en la organización, programación, dirección, resolución, control, vigilancia, tutela y sanción en materia de sanidad. Es decir, funciones de inspección técnica de sanidad, estudio, recopilación de datos e información, el control de aguas de bebida y aguas residuales, residuos sólidos, contaminación atmosférica y

<sup>64</sup> Citaremos sus reformas según el contenido temático relativo al Subsistema «Sanidad» que aquí tratamos. En concreto, la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, así como la última reforma del Estatuto, según la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de junio.

<sup>65</sup> Recuérdese que el artículo 148.1 de la Constitución establece que «las Comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 21ª Sanidad e higiene»; y que el artículo 149.1 dice que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 16ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad.

<sup>66</sup> En este caso, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.ª, 13.ª y 16.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (artículo 27.10, del EACM).

<sup>67</sup> Según lo previsto en la materia 17 del apartado 1 del artículo 149 de la CE, el Estado se reserva la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a la que se refiere este precepto. Esto es, el control de la calidad de los servicios.

todo lo relativo al medio ambiente<sup>68</sup>. A éstas se añaden funciones relacionadas con estudio, vigilancia y análisis epidemiológico de procesos que repercutan sobre la salud humana, el desarrollo de programas de formación en salud pública y de protección y promoción de la salud. También fueron transferidas la posibilidad de crear, construir, modificar o suprimir centros, servicios y establecimientos sanitarios de cualquier clase y naturaleza. De igual modo, el control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos relacionados directa o indirectamente con la alimentación humana e el ámbito de la Comunidad<sup>69</sup>. El Real Decreto estipula, finalmente, otra serie de funciones en las que concurren el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad de Madrid, resumidas en la comunicación a la Administración del Estado de sus funciones de estudio, recopilación de datos e información, así como los datos estadísticos obtenidos respecto a la salud humana en su territorio<sup>70</sup>.

Con respecto al Real Decreto 2060/1985, de 9 de Octubre, se continua y amplía el proceso de traspasos que, en este caso, se corresponden con funciones y servicios del Organismo Autónomo Administrativo Institucional de la Sanidad Nacional<sup>71</sup>, transfiriéndose las funciones que realizaba el Estado a través del Organismo Autónomo AISNA. De hecho, fueron transferidos a la Comunidad de Madrid, la plena titularidad de los Hospitales «Niño Jesús» y de «La Princesa», aunque la gestión y administración de los mismos la ha venido realizando el INSALUD hasta que fue asumido por la Administración Autonómica<sup>72</sup>.

También son relevantes el Real Decreto 415/1989, de 21 de abril, que amplía y modifica los medios patrimoniales, personales y presupuestarios traspasados en el anterior en materia de sanidad (AISNA)<sup>73</sup> y, finalmente, el recentísimo Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre sobre el traspaso a la CAM de las funciones y servicios del INSALUD, que constituye, independientemente de la LOSCAM (de la que trataremos más adelante), el último y más relevante eslabón en la configuración del sistema público de salud de la CAM.

### 1.2.2. Organigrama de la Consejería

Los Reales Decretos recién enumerados fueron inmediatamente seguidos por Decretos de la Comunidad mediante los que se organizaba la estructura sanitaria madrileña y se atribuían a la Consejería pertinente las nuevas competencias asumidas. Decimos Consejería pertinente, pues la actual Consejería de Sanidad ha pasado por diversas denominaciones y com-

<sup>68</sup> Sumadas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (excepto las que guarden relación con las plantas de producción de energía).

<sup>69</sup> A través de este Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio, también pasa a depender de la Comunidad de Madrid la Comisión Provincial de Publicidad Médico Sanitaria existente en su territorio.

<sup>70</sup> Sin olvidar la colaboración y coordinación de sus servicios con la Administración Sanitaria del Estado, sobre todo en lo referido a la obtención de mayor eficacia y exactitud de los Registros Generales Sanitarios, de los servicios de vigilancia y análisis epidemiológicos y las medidas para impedir o perseguir todas las formas de fraude.

<sup>71</sup> En definitiva, la Comisión Mixta encargada de establecer el Acuerdo que posibilite el traspaso de funciones, traspasa la AISNA (Administración Institucional de la Sanidad Nacional).

<sup>72</sup> En este caso, las funciones en las que concurren la Administración del Estado y la de la Comunidad madrileña son análogas a las contempladas en el Real Decreto anterior.

<sup>73</sup> Estos Reales Decretos se acompañan del Decreto 104/1985, de 28 de octubre y del Decreto 53/1986, de 22 de mayo por los que la Consejería de la Presidencia delega competencias en la Consejería de Salud y Bienestar Social para la distribución de competencias, funciones y servicios transferidos por el Estado. A estos Decretos se les suman la Orden de 30 de junio de 1986, modificada por la Orden de 15 de octubre de 1986 sobre la adscripción de las transferencias del Estado en materia de salud y asistencia social entre los distintos organismos de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

posiciones (sumada, en ocasiones, como ya hemos visto, a la de Servicios Sociales) hasta llegar a la que hoy en día presenta, derivada del Decreto 1/2002, de 17 de enero, y que es la que aquí recogemos (véase figura 4).

La Consejería de Sanidad queda definida como el órgano superior de la CAM al que se le atribuye la dirección y ejecución de la política del Gobierno de Madrid en materia de sanidad gracias a las competencias derivadas del Estatuto de Autonomía, de la LOSCAM y de las funciones y servicios transferidos del INSALUD.

El titular de la Consejería es el Consejero de Sanidad, que se apoya en la estructura básica de la Consejería, compuesta por las Viceconsejerías de Asistencia Sanitaria y la de Ordenación Sanitaria y Salud Pública; la Secretaría General Técnica; las Direcciones Generales de Farmacia y Productos Sanitarios, de Régimen Económico, Infraestructuras y Recursos Humanos, de Aseguramiento y Atención al Paciente, de Salud Pública, de Planificación Sanitaria, Innovación Tecnológica y Sistemas de Información, de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección, y la de Coordinación Sanitaria, Participación y Relaciones Institucionales.

A través de este Decreto, quedan adscritos a la Consejería los siguientes Entes Públicos: el Servicio Madrileño de Salud, el Instituto Madrileño de Salud, el Instituto de Salud Pública, la Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios y también el Organismo Autónomo Agencia Antidroga de la CAM.

La atribuciones de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria<sup>74</sup> reúnen, entre otras, el desarrollo y coordinación de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública y la autoridad en materia de urgencias y emergencias sanitarias.

La Viceconsejería de Ordenación Sanitaria y Salud Pública<sup>75</sup>, por su parte, tiene atribuidas la Planificación Sanitaria; la coordinación y seguimiento de la Innovación Tecnológica y de los Sistemas de Información Sanitaria; las políticas de calidad, acreditación, evaluación e Inspección del Sistema Sanitario de la CAM. También debe impulsar los mecanismos de participación en el Sistema, las relaciones con el Defensor del Paciente, además de las cuestiones relacionadas con la bioética.

La atribuciones de la Secretaría General Técnica<sup>76</sup>, se resumen, entre otras reseñables, en la gestión del Protectorado de Fundaciones Sanitarias; la instrucción y tramitación de los Procedimientos Sancionadores; la expedición de certificaciones de los actos competencia de la Consejería y la elaboración del Anteproyecto y seguimiento del Presupuesto de la Consejería.

La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios<sup>77</sup> reúne atribuciones respecto a la ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos y productos sanitarios, así

<sup>74</sup> De la Viceconsejería de Ordenación Sanitaria dependen, sin perjuicio de la superior dirección del Consejero, las Direcciones Generales de Farmacia y Productos Sanitarios; La Dirección General de Régimen Económico, Infraestructuras y Recursos Humanos; de Aseguramiento y Atención al Paciente. También coordina la actuación del Servicio Madrileño de Salud, el Instituto Madrileño de Salud y la Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios de la CAM.

<sup>75</sup> La estructura de esta Viceconsejería comprende las Direcciones Generales de Salud Pública; de Planificación, Innovación Tecnológica y Sistemas de Información; de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección; de Coordinación Sanitaria, Participación y Relaciones Institucionales. Coordina, a su vez, el Organismo Autónomo Agencia Antidroga y el Instituto de Salud Pública, ambos de la CAM.

<sup>76</sup> La estructura de la Secretaría se compone de los Servicios de Coordinación Normativa; de Personal; de Oficina Presupuestaria; de Contratación; de Asuntos Generales; de Recursos y Actuaciones Administrativas; de Supervisión de Obras y Proyectos.

<sup>77</sup> Esta Dirección General Se compone de los Servicios de Ordenación Farmacéutica; de Control Farmacéutico y Productos Sanitarios; de la Prestación Farmacéutica y el Servicio de Evaluación del Gasto Farmacéutico.



como el diseño de proyectos de sistemas de información relacionados con medicamentos y productos sanitarios. Al mismo tiempo, controla, evalúa, inspecciona y efectúa el seguimiento de la prestación farmacéutica (al igual que ejerce potestad sancionadora).

La Dirección General de Régimen Económico, Infraestructuras y Recursos Humanos<sup>78</sup> controla, por su parte, el grado de ejecución del Presupuesto del Servicio Madrileño de Salud y las Entidades Públicas que integran la Red Sanitaria Única de Utilización Pública de la CAM. También persigue la modernización y conservación de las infraestructuras que integran el Servicio Madrileño de Salud y la Red Sanitaria, así como la programación y coordinación de las políticas de personal que afectan a tales servicios. Elabora, al mismo tiempo, los criterios a medio y largo plazo de las políticas de ordenación de efectivos en el ámbito sanitario público.

La Dirección General de Aseguramiento y Atención al Paciente actualiza la Cartera de Servicios del Sistema Sanitario Público madrileño. Atiende también a los ciudadanos en el acceso a los Servicios y en los procedimientos y prestaciones competencia de la Consejería. A través de los Servicios de Aseguramiento, de Coordinación de las Agencias Sanitarias, de Gestión de la Tarjeta Sanitaria y de Atención e Información al Paciente, elabora sus atribuciones.

La Dirección General de Salud Pública<sup>79</sup>, según las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, ostenta facultades inspectoras y sancionadoras en materia de salud pública; educación sanitaria de la población; aprobación de Programas de Prevención de Enfermedades; fomento de las funciones técnicas de salud pública; promoción de la salud y, a su vez, elabora el Informe del Estado de Salud de la Población de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a las atribuciones de la Dirección General de Planificación Sanitaria, Innovación Tecnológica y Sistemas de Información<sup>80</sup>, encontramos que la misma elabora la propuesta de ordenación territorial de la Asistencia Sanitaria en Madrid; analiza y estudia las necesidades en Salud y Asistencia Sanitaria; elabora el Plan de Salud de la CAM; impulsa en la utilización de nuevas tecnologías en la Consejería; desarrolla los modelos organizativos de gestión e impulsa la atención sociosanitaria.

Corresponden, por otra parte, a la Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección<sup>81</sup>, atribuciones relativas al desarrollo e implantación de programas de calidad total; inspección técnico-sanitaria y registro de los Centros y Servicios Sanitarios, así como la autorización y Registro de Organizaciones Sanitarias Privadas de Madrid. Como es menester, ejerce potestad sancionadora en sus materias.

Respecto a la Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección<sup>82</sup>,

<sup>78</sup> La Dirección General de Régimen Económico, Infraestructuras y Recursos Humanos está integrada por los Servicios de Régimen Económico; de Coordinación de Infraestructuras Sanitarias; de Ordenación de Efectivos y de Relaciones Laborales.

<sup>79</sup> Su estructura reúne los Servicios de Programa de Salud Pública; de Garantía de Calidad en Salud Pública; de Inspección y Supervisión Territorial de Salud Pública; de Registros Oficiales de Salud Pública; de Análisis e Intervención en Salud Pública y de Alertas en Salud Pública.

<sup>80</sup> Esta Dirección General se organiza a través de Unidades Funcionales y Administrativas constituidas en forma de los Servicios de Planificación Sanitaria; de Análisis de Datos Sanitarios, y el Servicio de Evaluación e Innovación Tecnológica. Se coordina, al mismo tiempo, con los Servicios de Información Sanitaria; de Informática y Sistemas y de Gestión de Proyectos Tecnológicos.

<sup>81</sup> Se compone tal Dirección de los Servicios de Calidad Sanitaria; de Autorización y Acreditación Sanitaria; de Evaluación Sanitaria; de Inspección de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

<sup>82</sup> Esta Dirección General queda compuesta por los Servicios de Calidad Sanitaria, de Autorización y Acreditación Sanitaria; de Evaluación Sanitaria y de Inspección de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

vemos cómo esta implanta programas de calidad total, realiza inspección técnico-sanitaria y registro sanitario de los Centros y Servicios Sanitarios de Madrid. También autoriza y registra las organizaciones sanitarias privadas y sanciona dentro de sus competencias.

La Dirección General de Coordinación Sanitaria, Participación y Relaciones Institucionales<sup>83</sup> promueve las relaciones con las Organizaciones Sanitarias públicas y privadas, y también con las iniciativas de la sociedad civil en materia sanitaria. Es, además, el cauce de unión con el Ministerio de Sanidad y Consumo, así como con las restantes Consejerías de Sanidad de las CC.AA. y, al mismo tiempo, con la Asamblea de Madrid y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Coordina, por otra parte, el Consejo de Salud de la Comunidad.

Debemos recordar finalmente que, en función de Decreto que venimos comentando, del Servicio Madrileño de Salud dependen el Servicio de Emergencia y Rescate de la CAM (SERCAM) y las Oficinas Regionales de Coordinación Oncológica, de Transplantes y de Acciones contra el SIDA de la CAM. Y que mediante el mismo también se han creado varias Oficinas Regionales, como la de Coordinación de Enfermedades Cardiovasculares de la CAM; la de Actuaciones Asistenciales en materia de Incapacidad Temporal y la de Coordinación de Salud Mental, todas ellas adscritas al Servicio Madrileño de Salud de la Consejería.

### 1.2.3. Legislación

El desarrollo normativo más relevante en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid es, sin lugar a dudas, la Ley 12/2001 de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, conocida bajo el acrónimo LOSCAM.

El marco jurídico sobre el que descansa esta novísima ley apela, en primer lugar, a la CE. En concreto, al artículo 43 de la misma, en el que se reconoce el derecho a la protección de la salud<sup>84</sup>. Partiendo de tal referencia a la Carta Magna, el contenido de este derecho es, lógicamente, el fijado en el marco de distribución de competencias de sus artículo 148.1.21, 149.1.15 y 17.

La LOSCAM se articula en torno a 13 Títulos, con un total de 149 artículos (amén de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales), pero ya en el Preámbulo que los antecede, enumera algunos de los principios que han de regir el funcionamiento de sanidad madrileña, tales como los de vertebración y coordinación, y consolida otros, recogidos a su vez en el Texto Constitucional, como son los de universalidad, solidaridad, equidad e igualdad efectiva en el acceso<sup>85</sup>. En el mismo sentido incorpora criterios de descentralización, desconcertación, autonomía y responsabilidad en la gestión de los servicios. Por otro lado, presta especial atención no sólo a la separación de funciones en la Administración, sino también a la colaboración de los profesionales y a la participación de la sociedad civil en la formulación y control de las políticas de salud dentro del territorio de la Comunidad. Añadido

<sup>83</sup> Se compone de los Servicios de Coordinación y Participación Sanitaria y el de Relaciones Institucionales y Cooperación Sanitaria.

<sup>84</sup> Como es ampliamente conocido, el desarrollo y regulación general de tal derecho lo encontramos en la Ley General de Sanidad y en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de Abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Estas Leyes, junto con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, forman parte del sistema normativo de sanidad que, al mismo tiempo, enlazan con los preceptos constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico.

<sup>85</sup> En éste último caso, no sólo referida a los madrileños, sino también a todas las personas que se encuentren en su ámbito territorial, sin que se indique en ningún momento su estatuto como ciudadanos.



a lo anterior, también afirma que la aportación más importante de la LOSCAM «...consiste en garantizar al ciudadano, individual y colectivamente, su consideración como centro del Sistema Sanitario, para lo cuál se configura un dispositivo, las Agencias Sanitarias, que a modo de auténticos gestores de cabecera, permita garantizar una gestión personalizada, directa y rápida tanto del acceso al Sistema como del resto de las prestaciones no asistenciales que en el mismo se contemplan». Algo que supone, como se advertirá, un claro interés por reforzar el primer nivel de atención que el Sistema procura. Finalmente, subraya la importancia de la separación de funciones y, al objeto de colocar al ciudadano «en el centro del Sistema», se asegura que será la demanda y no la oferta asistencial la que determine la configuración y funcionamiento del Sistema, reforzando con ello el papel de la Salud Pública en la determinación de necesidades y evaluación de resultados.

El Título I de la LOSCAM, relativo a las Disposiciones Generales, comprende dos artículos en los que se describe el objeto de la Ley (ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid y hacer efectivo el derecho a la protección de la salud). Se citan también los principios constitucionales básicos propios de la Administración Pública (artículo 103 CE) y los artículos 3.1 y 2 de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A continuación se enumeran el resto de los principios rectores de la Ley<sup>86</sup>.

En el Título II se crea el «Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid». Este Título se divide, a su vez, en cinco capítulos que recogen la estructura y funciones del Sistema Sanitario de la CAM. Se definen las competencias del Consejo de Gobierno y de la Consejería de Sanidad en relación con el Sistema Sanitario Autonómico, su regulación, financiación y las actuaciones de la administración sanitaria. También, se define el Sistema como «el conjunto de recursos, normas, medios organizativos y acciones orientadas a satisfacer el derecho a la protección a la salud».

Desde el punto de vista organizativo y, siguiendo las directrices de la normativa estatal, dicho sistema se comprende desde una perspectiva descentralizada que será factible a través de la creación de las Áreas Sanitarias.

El Título III establece un aspecto que no ha dejado de suscitar críticas, pues trata de la «De la iniciativa privada». Es más, se hace referencia expresa al Texto Constitucional cuando se recuerda que la economía española está sujeta a una economía de mercado. Este Título comprende tres Capítulos en los que se describe la concurrencia de la iniciativa privada, lucrativa o no, en la administración sanitaria y prestación de servicios asistenciales. Asimismo, se define lo que se entiende por organización sanitaria privada<sup>87</sup>, diferenciada de la actividad de intermediación financiera. Se afirma también que la Ley autorizará previamente a las mismas, además de ordenarlas y colaborar con ellas.

Con respecto al Título IV, «De los Derechos y Deberes de los ciudadanos» vemos cómo se recoge, utilizando la terminología del profesor Lucas Verdú (2001)<sup>88</sup>, el techo axiológico de la Constitución Española: la dignidad humana (artículo 10 CE) y otros derechos también

<sup>86</sup> En concreto: orientación del Sistema al ciudadano, concepción integrada del Sistema incluyendo todas las funciones y dispositivos sanitarios independientemente de su titularidad, universalización de los servicios, equidad en las condiciones de acceso a la Red Sanitaria Única de Utilización Pública, adecuación de las prestaciones al Sistema Nacional de Salud, etc.

<sup>87</sup> «...la que con dicha titularidad y con independencia de la forma jurídica de la entidad que la lleva a cabo, realiza una actividad sistemática de provisión de servicios sanitarios cuyo propósito es el de satisfacer las necesidades sanitarias de un grupo de personas o de la población en general, de acuerdo con unas condiciones preestablecidas» (artículo 23).

<sup>88</sup> Hay que recordar que dicho «techo» lo hallamos en los preceptos 1.1 y 10.1 de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

expresados en el Texto Constitucional, como el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE) y el no menos importante principio de igualdad (artículo 14 CE).

Por lo tanto, se confirma el derecho del paciente a estar informado de su situación (con algunas salvedades sujetas a incapacidad o incompetencia<sup>89</sup>), la libre elección de médico o centro sanitario, e incluso, de una segunda opinión facultativa. Todo ello persigue reforzar la idea de la autonomía del paciente en el marco de una ética profesional.

Para hacer efectivos tales derechos, se crea la Red de Agencias Sanitarias de la Comunidad de Madrid; forma de situar al ciudadano en el centro del Sistema y, al mismo tiempo, herramienta básica en sus relaciones con la administración sanitaria. Estas Agencias pretenden convertirse en una especie de aseguramiento público, atendiendo al usuario de forma personalizada. A fin de cuentas, tales medidas persiguen sustituir el papel de paciente y receptor de servicios del ciudadano, por el de titular del derecho no contributivo y usuario del Sistema.

En este mismo título IV se incluye la creación del Defensor del Paciente (artículos 36 al 39), figura que deberá intermediar en los conflictos que se planteen, así como servir agente receptor de sugerencias y de la información necesaria. El Defensor del Paciente debe emitir anualmente una Memoria en la que se recojan el tipo de reclamaciones o quejas habidas, junto con las sugerencias y propuestas concretas en relación con las mismas.

El título V se ocupa la Participación Social Institucional y Civil, distinguiendo la una de la otra. Para que la participación sea posible, se crea un órgano de participación ciudadana denominado —siguiendo el hilo de la Ley Estatal—, Consejo de Salud. Dicho Consejo, constituye el principal órgano de participación de la Consejería de Sanidad, al que se suman los Consejos de salud de las Áreas Sanitarias, de nueva creación, y el Consejo de Seguridad e Higiene Alimentaria, creado por el Decreto 87/2000, de 18 de mayo, que eleva su rango normativo.

El título VI, subdividido a su vez en tres Capítulos, está dedicado a la «Salud Pública». Según se afirma en el mismo, el suyo es un planteamiento novedoso de la función de salud pública, al integrarla dentro del Sistema Sanitario y relacionarla con las funciones de compra a través del Informe del Estado de Salud de la Población. Un Informe, éste último, elaborado anualmente e incorporado al documento de planificación del reparto presupuestario.

En este Título se definen, además, los aspectos básicos de las actividades necesarias para la protección de la salud, distinguiendo las funciones de vigilancia en salud pública y educación para la salud. A su vez, se establecen mecanismos de cooperación interinstitucional y la integración de los programas en los referentes de la Unión Europea.

En el Título VII, que comprende seis Capítulos<sup>90</sup>, se hace referencia al «Servicio Madrileño de Salud», nueva entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Este servicio viene a sustituir al antiguo Servicio Regional de Salud, que había sido creado por la Ley 9/1984, de 30 de Mayo, de la Comunidad de Madrid, integra todos los recursos presupuestarios públicos destinados a la asistencia sanitaria en el territorio de la CAM y queda vinculado al dispositivo de titularidad pública de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública: funcionalmente con el Instituto Madrileño de Salud (creado por esta Ley) y de forma directa a través de los instrumentos de compra citados en la

<sup>89</sup> Se recuerda la diferencia sobre el derecho a la información sanitaria separada del derecho a la información sobre el propio estado de salud.

<sup>90</sup> En el I se hace referencia al objeto y naturaleza; en el II se indican los fines y funciones; en el III de los medios materiales y el régimen patrimonial; en el IV, sobre el régimen financiero, presupuestario y contable; en cuanto al V, se habla de las actividades (éste queda, a su vez, dividido en tres Secciones relativas a la compra de servicios sanitarios, actividad asistencial y separación de funciones); y por último, en el VI, se dedican seis artículos a los Órganos de Gobierno y Dirección.

Ley<sup>91</sup>. Al mencionado servicio le corresponde, por otra parte, la adecuada asignación de los recursos presupuestarios afectos a la asistencia sanitaria de la CAM.

En cuanto al Título VIII, la Ley estipula, a efectos de mantener y mejorar la ordenación sanitaria, la creación del «Instituto Madrileño de Salud»: otra entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Está configurado por todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios transferidos por el Instituto Nacional de Salud en el territorio de la Comunidad de Madrid, que a la vez gestiona y administra y, si bien es cierto que queda adscrito a la Consejería de Sanidad (la cual dirige, vigila, tutela, controla, inspecciona y evalúa sus actividades), también es verdad que con él se persigue el principio de separación de funciones que preconiza la Ley. Este Instituto —dice la Ley—, es uno de los aspectos más novedosos de la misma, pues pretende avanzar en la incorporación de mecanismos de gestión moderna (parejos a los de la UE).

El Título IX crea el «Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid», órgano de apoyo científico y técnico del Sistema Sanitario que desarrolla actividades de planificación, gestión y evaluación de los servicios de Salud Pública<sup>92</sup>. Los precedentes de este Instituto en Madrid se encuentran en el marco legislativo establecido por la Ley General de Sanidad y, en el plano operativo, en los previamente formalizados en otras CCAA.

El Título X hace referencia expresa a la «Formación e Investigación Sanitaria», creando la «Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios de la Comunidad de Madrid»<sup>93</sup>. Se apoya en el artículo 18.14 y 15 de la Ley General de Sanidad, estableciendo, en el marco de los principios generales del artículo 113 de la LOSCAM, que el Sistema Sanitario de Madrid deberá fomentar actividades encaminadas a la formación y mejora de los profesionales sanitarios, así como la investigación científica y la innovación tecnológica.

El Título XI se dedica a la «Actuación en materia de Drogodependencias»<sup>94</sup> donde se establecen, asimismo, los principios generales de intervención (sujetos a la prevención, asistencia, rehabilitación, reinserción y formación en drogodependencias).

En el Título XII se regulan las «Competencias de las Corporaciones Locales» referidas a la ordenación sanitaria de la CAM. La Ley delimita sus responsabilidades en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios en sus respectivos ámbitos territoriales, «...estableciendo una cierta función de tutela así como de apoyo a la misma». Se destacan, por un lado, los ámbitos de participación de los municipios en el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid y, por otro, se hace referencia a la posibilidad de ejecutar plenamente las competencias sanitarias propias.

Por último, el Título XIII, que comprende los artículos del 140 al 148, se refiere el «Régi-

<sup>91</sup> De hecho, la propia LOSCAM dice sobre el diseño de estos dos elementos que «...se hace imprescindible en este momento de asunción de las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, en la medida que las diferencias patrimoniales, contables, laborales, culturales y de sistemas de información, entre otras, hacen imposible sin más la fusión de estas estructuras, a fecha de hoy, sin generar importantes distorsiones en la gestión».

<sup>92</sup> En concreto, le corresponden las actuaciones de intervención en materia de salud pública, de acuerdo con las directrices emanadas de la autoridad sanitaria, de vigilancia epidemiológica y vigilancia en salud pública, de diseño de programas de prevención de las enfermedades, de acreditación de los programas de prevención o de promoción de la salud, de gestión y coordinación (además de colaboración con otros) de los laboratorios de salud pública propios, de mejora de la salud laboral, de formación de personal o de investigación científica.

<sup>93</sup> «Entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia plena capacidad de obrar, adscrita a la Consejería de Sanidad, articulada como instrumento más eficaz para el desarrollo de la política de formación e investigación sanitarias, la definición, coordinación y evaluación de programas y la coordinación con otras entidades y órganos que actúan en este ámbito, para dar apoyo al Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid».

<sup>94</sup> Como hemos dicho con anterioridad, la Comunidad de Madrid posee un Organismo Autónomo, la Agencia Antidroga, adscrita a la Consejería de Sanidad, con competencias específicas en materia de drogodependencias.

men Sancionador». En el mismo se regula la función de inspección y control en el cumplimiento de la legislación sanitaria, las infracciones y sanciones y el ejercicio de la potestad sancionadora.

Para finalizar este epígrafe es necesario consignar que, con anterioridad a la ley que se acaba de comentar, la comunidad de Madrid ya había dictado otras normas del mismo rango que han sido determinantes para la configuración del actual sistema sanitario madrileño. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden referir las siguientes: Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid. Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua en la Comunidad de Madrid. Ley 2/1989, de 2 de marzo, por la que se modificaba el artículo 11.1 de la Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid. Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento. Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid. Ley 23/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 112. Ley 5/1998, de 7 de mayo, de fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica. Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. Y, finalmente, la Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención farmacéutica de la Comunidad de Madrid.

#### 1.2.4. Recursos

Para presentar de modo ordenado los variados recursos con los que ha venido contando el sistema público sanitario en la Comunidad de Madrid, atenderemos, en primer lugar, a los que integran el ámbito de la atención primaria, distinguiendo entre los mismos los centros, el personal, y los servicios y programas sanitarios más relevantes. Solo después será cuando nos ocupemos, siguiendo un esquema similar, de los recursos de atención especializada.

Pues bien, en lo que respecta a la infraestructura y personal de atención primaria podemos observar, siguiendo los datos ofrecidos por la Dirección Territorial del Insalud del Madrid (véase tabla 8), que en el año 2000 el número de Centros de Salud distribuidos a lo largo de las 11 áreas que configuran el mapa sanitario de la Comunidad<sup>95</sup> ascendió a un total de 214, a los que habría que sumar los 12 centros compartidos con atención especializada y 11 consultorios. En estos centros han venido trabajando 288 equipos de Atención Primaria, integrados por 2.645 médicos generales, 688 pediatras y 2808 ATS/DUE.

Desde los dispositivos de atención primaria se han ofrecido, además de la atención a las demandas realizadas por los ciudadanos, diversos servicios orientados al niño, al adulto y a las mujeres. Entre los primeros, cabe destacar los relacionados con la vacunación infantil, la revisión del niño sano por grupos de edad y la prevención de las caries infantiles. Entre los dirigidos al adulto, destacan las actividades preventivas relacionadas con la vacunación (gripe, tétanos y hepatitis B en grupos de riesgo) y con el control de las enfermedades cardiovasculares; las orientadas a pacientes crónicos (hipertensión, diabetes, hipercolesterolemia y obesidad); y otras no clasificables en los grupos anteriores como son la atención a enfermos de SIDA, la atención domiciliaria a inmobilizados, la prevención de problemas del anciano, la atención a pacientes terminales, los tratamientos fisioterapéuticos y la atención a consumidores abusivos de alcohol. En el caso de los servicios dirigidos a las mujeres se cuenta con un diverso conjunto de actividades preventivas tales como la captación y seguimiento de la gestación, la preparación al parto y la visita puerperal, la vacunación contra la rubeola, la atención a la mujer en el climaterio y, finalmente, el diagnóstico precoz del cáncer femenino.

**TABLA 8**  
**Recursos de Atención Primaria.**  
**Comunidad de Madrid. Año 2000**

<b>Centros</b>	
Centros de Salud	214
Consultorios	11
Compartidos A. E	12
<b>Total centros</b>	<b>237</b>
<b>Recursos humanos</b>	
Número de equipos de atención primaria	288
Medicina General	2.645
Pediatría	688
ATS/DUE	2.808
<b>Unidades de Apoyo</b>	
Fisioterapia	58
Salud bucodental	60
Psicoprofilaxis obstétrica	129
Salud mental	31
ESAD	6

FUENTE: Dirección Territorial del Insalud de Madrid. Memoria 2000.

Con respecto a los Programas elaborados año tras año desde la Consejería de Sanidad<sup>95</sup> de la Comunidad de Madrid en materia específica de Sanidad, cabe citar los denominados «Programas de Salud Pública».

Estos Programas se articulan desde la voz «Programas de Salud» y se subdividen en programas de Vigilancia Epidemiológica<sup>97</sup>; de Promoción y Educación para la Sa-

<sup>95</sup> Decreto 187/1998, de 5 de noviembre

<sup>96</sup> Además de éstas actividades, es necesario consignar las que se realizan desde los programas de Cirugía menor (en el que se incluye la cirugía oral), Detección precoz del cáncer de mama, y ESAD (Equipo de Soporte de Atención Domiciliaria).

<sup>97</sup> Este Programa ha quedado dividido en otros tres programas con sus respectivos subprogramas. El primero de ellos corresponde no sólo a la vigilancia epidemiológica, sino también a la prevención, control de enfermedades transmisibles y emergencias epidemiológicas. Queda subdividido en los subprogramas de enfermedades de declaración obligatoria; de alertas epidemiológicas y brotes; de la red de Médicos Centinela, de eliminación del sarampión en la Comunidad de Madrid y de vigilancia seroepidemiológica. El siguiente programa versa sobre la vigilancia de las enfermedades no transmisibles, que contiene los subprogramas de vigilancia de la mortalidad por este tipo de enfermedades; vigilancia de la morbilidad; vigilancia de la Diabetes Melitus y de vigilancia de los trastornos del comportamiento alimentario (como anorexia, bulimia, etc.). El tercer y último programa dentro de los Programas de Vigilancia Epidemiológica es el programa para la mejora de la calidad y análisis de las estadísticas de defunción, compuesto por dos subprogramas: uno de mejora de la calidad de tales estadísticas y otro de análisis de la mortalidad en general.

lud<sup>98</sup>; de Sanidad Ambiental<sup>99</sup> y de Higiene Alimentaria<sup>100</sup> que, como podemos comprobar, se desarrollan desde las competencias que la CAM tiene transferidas a través de los hechos legislativos anteriormente citados.

En lo que se refiere a los recursos de atención especializada, y siguiendo ahora los datos ofrecidos por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, en las tablas 9 y 10 se puede analizar la evolución del número de centros y camas hospitalarias en la Comunidad de Madrid desde 1992 hasta 2000. Como se puede advertir, desde 1992 se han reducido las cifras correspondientes a ambas variables, contándose, al final del período estudiado con 69 centros hospitalarios que ofrecen un total de 17.556 camas.

**TABLA 9**  
**Centros y camas hospitalarias (1992-2000), Comunidad de Madrid**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
Centros	72	73	71	69	70	70	72	72	69
<b>Total camas</b>	20.137	19.877	19.663	19.104	18.678	18.391	18.048	17.862	17.556

No se incluyen los centros dependientes del Ministerio de Defensa.

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Salud.

<sup>98</sup> En este caso encontramos 5 programas más. Son los siguientes: Programa de prevención y promoción de la salud en la población infantil y juvenil. Se subdivide en los subprogramas de salud materno-infantil y prevención de minusvalías; de inmunizaciones; de información vacunal personalizada y de promoción y educación para la salud en población infanto-juvenil. El segundo programa trata la promoción de la vida saludable y prevención de la enfermedad en los adultos de la Comunidad de Madrid. Queda subdividido en dos subprogramas. Uno de promoción de la salud y autocuidados en el adulto de la CAM y otro de actuaciones de Salud Pública en colectivos desfavorecidos.

En tercer lugar, encontramos el programa de prevención y control del VIH/SIDA que se articula en un subprograma de prevención y otro de vigilancia epidemiológica del VIH/SIDA. El cuarto programa es el de prevención y control del asma, con un subprograma de vigilancia epidemiológica del asma, otro de vigilancia de la contaminación atmosférica con relación al asma, uno más de autocuidados del asma y, por fin, otro de formación de profesionales. Por último, hallamos el programa de prevención y control de la tuberculosis que se divide en dos subprogramas. A saber, uno de vigilancia epidemiológica de dicha enfermedad y otro de intervención frente a la misma.

<sup>99</sup> Dentro de los mismos, encontramos el programa de control de aguas y actividades recreativas. Se compone de los tres subprogramas de control de aguas de consumo, de aguas recreativas y de actividades recreativas. El siguiente programa, que no se divide en otros subprogramas, es el de prevención y control de la legionelosis en la CAM. Éste es seguido del programa de vigilancia de riesgos ambientales y sus efectos en la salud, que sí se subdivide en los subprogramas de vigilancia de factores ambientales y sus efectos en la salud y de apoyo a la intervención ante problemas ambientales específicos. En cuarto y último lugar, se desarrolla el programa de prevención y control de la antropozoonosis que se compone de los subprogramas de vigilancia y prevención de la Leishmaniosis en la CAM, subprograma de vigilancia y control de la hidatidosis en Madrid y el subprograma de vigilancia y prevención de las zoonosis no sometidas a programas de intervención específicos de la CAM.

<sup>100</sup> En este caso, dichos programas quedan articulados a través de un Sistema de Información de sanidad ambiental e higiene alimentaria, un programa de implantación de sistemas de autocontrol, un programa de promoción de prácticas higiénicas en alimentación y, por último, un programa de prevención y control de riesgos en establecimientos alimentarios.



**TABLA 10**  
**Camas en funcionamiento en establecimientos sanitarios públicos según especialidad (1992-2000). Comunidad de Madrid**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
Medicina	4.793	5.027	4.868	4.023	3.947	3.872	4.011	3.990	3.971
cirugía	6.515	6.277	6.312	3.195	2.938	2.811	2.749	2.627	2.505
Obstetricia-gineco- logía	1.654	1.675	1.670	1.077	1.046	1.040	983	916	897
Pediatría	1.602	1.557	1.525	1.256	1.224	1.186	1.185	1.130	1.067
Psiquiatría	2.946	2.857	2.865	788	796	787	798	759	761
Larga estancia	1.513	1.335	1.188	386	479	400	252	229	225
Cuidados intensi- vos	659	715	719	529	399	493	499	489	487
Otros	30	30	63	268	154	181	172	164	194

No se incluyen los centros dependientes del Ministerio de Defensa.

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Salud.

Lógicamente, ello no quiere decir que la atención sanitaria especializada haya sido más deficitaria en 2000 que en 1992<sup>101</sup>. Lo cierto es que si se atiende a otros indicadores, como son el grado de ocupación (75,4% en 1990 y 82,91% en 2000), la estancia media (12,53 días en 1990 y 8,81 en 2000), el índice de rotación (21,96 en 1990 y 34,35 en 2000) y el personal por cama (2,49 en 1990 y 2,97 en 2000), la imagen resultante es bastante diferente<sup>102</sup> (véase tabla 11).

Esta última impresión se vuelve a confirmar si, siguiendo la tabla 12, se atiende al número de consultas externas, tanto en términos generales como por especialidades, realizadas desde los hospitales madrileños. Entre 1990 y 2000, el total de estas consultas se ha incrementado en un 46,65%, las de Medicina Interna en un 23,93%, las de Cirugía en un 10,31%, las de Obstetricia en un 10,31%, las de Ginecología en un 62,28%, las de Pediatría en un 6,2%, y las de Psiquiatría en un 18,7%.

En lo que respecta al personal ocupado en el ámbito especializado de la sanidad madrileña, en la tabla 13 es posible constatar que la mayoría de las categorías laborales pertenecientes a establecimientos sanitarios con régimen de internado, con la excepción de algunos tipos relativos al personal no sanitario, se han visto incrementadas desde 1990. En conjunto, su crecimiento desde esa fecha hasta 2000 se ha situado en un 4,47%, siendo especialmente destacable el correspondiente al personal médico con un 26,19%.

Junto a los recursos que se acaban de apuntar, también es necesario consignar aquellos con los que cuenta el Organismo Autónomo Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid<sup>103</sup>, dado que, como hemos referido, en esta región la atención a los drogodependientes depende del sistema sanitario.

Según los datos ofrecidos por la propia Agencia Antidroga para el año 2000, entre sus dispositivos de asistencia y reinserción cabe reseñar los 24 Centros de Atención Integral a

<sup>101</sup> Una conclusión a la que se podría llegar si únicamente se tuviese en cuenta que el número de camas por 1.000 habitantes en 1990 era de 4,63 y en 2000 de 3,55.

<sup>102</sup> Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Salud.

<sup>103</sup> Creada por Ley 11/1996, de 19 de diciembre.

**TABLA 11**  
**Indicadores hospitalarios de los establecimientos sanitarios con régimen de internado (1985-2000). Comunidad de Madrid**

	1985	1986	1987	1988	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
Camas por 1.000 habitantes	5,07	4,83	4,85	4,97	4,30	4,63	4,54	4,41	4,28	4,29	3,80	3,72	3,66	3,60	3,61	3,55	
Grado de ocupación	74,50	77,11	78,65	79,22	80,01	75,40	74,42	75,16	75,46	73,87	78,35	80,70	80,11	78,92	80,39	82,91	
Estancia media	14,43	13,65	13,72	13,38	13,08	12,53	12,06	11,17	10,93	10,57	10,21	9,70	9,53	9,26	9,04	8,81	
Índice de rotación	18,80	20,61	20,93	21,61	22,32	21,96	22,52	24,56	25,19	25,50	28,01	30,37	30,70	31,10	32,45	34,35	
Total personal por cama	1,98	1,95	2,03	2,07	2,25	2,49	2,62	2,65	2,73	2,74	2,62	2,70	2,71	2,71	2,53	2,90	
Personal sanitario por cama	1,27	1,26	1,30	1,31	1,46	1,64	1,75	1,79	1,83	1,85	1,77	1,86	1,85	1,74	2,01	2,07	

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Salud.



**TABLA 12**  
**Consultas externas en hospitales por especialidades**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>(p)</sup>	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
Consultas externas	3.821.641	3.879.949	4.104.216	4.310.877	4.580.571	4.192.618	4.544.606	4.775.423	5.080.033	5.421.018	5.604.594
Medicina interna	1.514.568	1.445.756	1.527.833	1.585.786	1.636.226	1.360.645	1.530.117	1.583.447	1.706.793	1.806.931	1.907.221
Cirugía	1.282.366	1.372.067	1.486.957	1.512.731	1.641.532	1.106.884	1.167.803	1.231.231	1.295.987	1.386.562	1.414.629
Obstetricia	113.951	135.353	117.773	89.784	119.163	106.320	111.261	101.088	101.444	127.620	140.981
Ginecología	215.814	212.301	221.074	303.236	325.408	286.238	283.829	302.258	325.457	337.743	350.228
Pediatría	507.797	423.882	455.055	492.820	489.718	487.190	481.101	484.564	509.900	518.752	539.632
Psiquiatría	108.117	123.348	118.937	120.722	152.214	63.826	67.945	125.976	121.748	146.535	128.398
Tuberculosis	2.590	516	768	1.508	1.653	0	0	0	0	0	0
Otras	76.438	166.726	175.819	204.290	214.657	781.515	902.550	946.859	1.018.704	1.096.875	1.123.505

FUENTE: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Salud.

**TABLA 13**  
**Trabajadores en establecimientos sanitarios en centros sanitarios con régimen de internado por categorías**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>(p)</sup>	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
<b>Total</b>	<b>56.322</b>	<b>58.175</b>	<b>58.362</b>	<b>58.542</b>	<b>58.837</b>	<b>55.980</b>	<b>56.492</b>	<b>55.948</b>	<b>57.691</b>	<b>58.235</b>	<b>58.841</b>
Directivos y administración	442	451	464	673	694	567	608	679	698	602	602
Personal sanitario	37.495	39.368	39.849	39.734	40.183	38.756	39.696	39.136	40.659	41.310	41.913
Médicos	8.677	9.823	9.715	9.831	9.999	9.729	10.393	9.850	10.322	10.709	10.942
Medicina interna	2.465	2.381	2.703	2.762	2.687	2.399	2.803	2.556	2.520	2.631	2.512
Cirugía	2.728	3.701	3.086	3.299	3.268	2.329	2.578	2.278	2.405	2.493	2.644
Traumatología	—	—	—	—	—	663	687	693	747	782	788
Obstetricia y ginecología	628	675	717	770	790	818	855	846	923	967	963
Pediatría	552	547	542	461	479	432	426	438	448	437	486
Psiquiatría	304	330	324	327	314	309	330	330	337	337	336
Servicios centrales	1.741	1.897	2.029	1.869	2.095	1.856	1.758	1.758	1.986	2.090	2.194
Unidades cuidadas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
intensivos	—	—	—	—	—	412	422	428	402	417	421
Rehabilitación	—	—	—	—	—	170	167	160	166	152	158
De guardia	259	292	314	343	366	341	367	363	388	403	440
Farmacéuticos	120	107	121	124	135	115	121	128	123	134	137
Otros tit. sup. func. sanitarias	196	221	301	299	296	218	208	212	215	255	254
Otros tit. medios	0	0	0	0	0	69	45	32	58	52	74
Otros	0	0	0	0	0	151	379	340	191	334	271
Personal de enfermería	14.715	14.854	15.056	15.067	15.272	14.576	14.502	14.690	15.095	15.066	15.215
ATS-DUE	12.925	13.106	13.216	13.218	13.468	13.647	13.607	13.787	14.162	14.086	14.208
Matronas	358	340	350	362	358	345	344	338	369	378	403

TABLA 13 (continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>(p)</sup>	1997 <sup>(p)</sup>	1998 <sup>(p)</sup>	1999 <sup>(p)</sup>	2000 <sup>(p)</sup>
Fisioterapeutas y T.O.	405	448	446	463	453	584	551	565	564	602	604
Ayudantes sanitarios	13.787	14.363	14.656	14.413	14.481	13.898	14.048	13.884	14.655	14.760	15.020
Auxiliares de clínica	11.457	11.923	11.818	11.750	11.647	11.788	11.902	11.669	12.303	12.333	12.395
Técnicos sanitarios	1.625	1.768	1.900	1.926	2.040	2.110	2.146	2.215	2.352	2.427	2.625
Personal no sanitario	18.385	18.356	18.049	18.135	17.960	16.657	16.188	16.133	16.334	16.323	16.326
Asistentes sociales	162	204	165	179	176	168	160	163	167	280	174
Personal de oficinas	9.337	10.175	9.464	9.847	9.978	10.557	10.511	10.375	10.385	10.218	10.226
Otros titulados superiores	0	0	0	0	0	107	105	91	117	128	122
Otros titulados medios	229	212	250	249	226	181	138	129	144	154	156
Administrativos	4.805	5.084	4.895	4.948	5.238	5.246	5.166	5.209	5.337	5.386	5.515
Otros	3.852	2.681	3.275	2.912	2.342	398	108	166	184	157	133

FUENTE: IECM. Servicio de Información Sanitaria. Consejería de Sanidad.

Drogodependientes (CAID)<sup>104</sup>, 2 Dispositivos Móviles de Intercambio de Jeringuillas, 6 Centros Específicos de Dispensación de Metadona, 1 Dispositivo Asistencial de Venopunción, 3 Centros de Contacto y Emergencia Sociosanitaria, 3 Unidades de Desintoxicación Hospitalaria, 3 proyectos que ofrecen Pisos de Ayuda a la Desintoxicación, 2 Comunidades Terapéuticas, 8 Pisos de Estancia y Reinserción, 2 Pisos de Cumplimiento Alternativo, 2 Dispositivos Móviles de Dispensación de Metadona, 1 Centro de Dispensación de Metadona en Farmacias, 1 Unidad de Tratamiento y Estudio de las Dependencias y 1 Centro de Orientación Sociolaboral.

Por otra parte, es importante destacar que la Agencia Antidroga, además de sus actividades asistenciales y de rehabilitación, también desarrolla una importante labor preventiva a través de diversos programas y proyectos. Desde los mismos se vienen realizando labores de prevención en el ámbito escolar, prevención primaria comunitaria, en el ámbito familiar, en el del ocio y del tiempo libre y en el militar. Finalmente, también se realizan programas de formación en prevención y de reducción de riesgo y daño.

### 1.2.5. Programas

Siguiendo la misma pauta utilizada para describir el sistema de Servicios Sociales, en esta ocasión también haremos referencia a los programas presupuestarios consignados en los últimos presupuestos aprobados por la Comunidad de Madrid, así como a los que fueron incluidos en los de 1999, los cuales, como hemos dicho, serán los que se analicen en uno de los epígrafes finales de este artículo.

Los programas incluidos en el ejercicio de 1999<sup>105</sup> fueron los siguientes: Dirección y Gestión Administrativa, Planificación de la Sanidad y los Servicios Sociales<sup>106</sup>, Prevención y Promoción de la Salud, Dirección y Coordinación Sanitaria, Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Salud, Hospital General Universitario Gregorio Marañón, Hospital Psiquiátrico, Atención Psiquiátrica y Salud Mental, Atención Primaria, Promoción de la Hemodonación, Hospital de Cantoblanco, Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid, Hospital de El Escorial, Hospital Virgen de Poveda, Hospital de Guadarrama, Instituto Psiquiátrico y Salud Mental José Germain e Instituto de Cardiología de Madrid.

Por su parte, los que han sido incluidos en el ejercicio de 2002<sup>107</sup>, en los que el sistema sanitario ya depende de una consejería independiente y en el que el Gobierno de la Comunidad ha asumido en plenitud sus competencias, se corresponden con los programas de Dirección y Gestión Administrativa, Formación Sanitaria e Investigación, Salud Pública, Dirección y Coordinación Sanitaria, Planificación Sanitaria, Servicio de Emergencia y Rescate de la CM (SERCAM), Coordinación de Políticas Sanitarias, Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Salud, Atención Primaria, Atención Psiquiátrica y Salud Mental, Promoción de la Hemodonación, Hospital General Universitario Gregorio Marañón, Hospital Cantoblanco, Hospital de El Escorial, Hospital Virgen de Poveda, Hospital de Guadarrama,

<sup>104</sup> Desde los CAID, que en el año 2000 atendieron a un total de 13.621 pacientes, se desarrollan el Programa Libre de Drogas, el Programa con Sustitutivos de Opiáceos, el Programa de Atención Psiquiátrica y El programa de Atención Sanitaria Básica. Asimismo, y en convenio con el INSALUD y el Servicio Regional de Salud se llevaron a cabo campañas de vacunación, vigilancia de salud, prescripción de recetas del INSALUD, diagnóstico y tratamiento de enfermedades transmisibles. También se implementaron el Programa de Intercambio de Material Estéril y diversos programas de prevención.

<sup>105</sup> Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1999.

<sup>106</sup> Los dos primeros programas se refieren también al sistema de Servicios Sociales.

<sup>107</sup> Ley 13/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2002.

Instituto de Cardiología de Madrid, Hospital Psiquiátrico, Instituto Psiquiátrico Salud Mental José Germain y Agencia Antidroga.

### 1.2.6. Planes autonómicos

En este caso, la Comunidad de Madrid y la Consejería de Sanidad de Madrid han firmado y continuado los diversos Planes Estratégicos de lucha contra la Droga, que arrancan de mediados de los años ochenta. Por otro lado, la Ley General de Sanidad se refería, en su artículo 54, a la elaboración y aprobación de Planes de Salud<sup>108</sup>. Comprendiendo que cada Comunidad Autónoma sería la protagonista de dichos planes en su ámbito territorial, éste ha sido uno de los puntos de fricción social y, sobre todo, política, que acusa la implantación de los mismos (recordemos la tardanza en hacerse efectiva la LOSCAM). Por otro lado, se suele subrayar la escasa o nula coordinación entre los diversos planes autonómicos en materia de salud, entendiéndose que el objetivo de la política de salud, no ya autonómica, sino estatal, es el del desarrollo integral y armónico de la salud en todo el territorio español.

Pues bien, salvo lo concerniente al Plan Nacional sobre Drogas y su reflejo en el ámbito autonómico madrileño, deberemos hacer referencia forzosa al Plan de Salud de la Comunidad de Madrid, encargado de marcar las directrices a seguir en cuanto a Política de Salud durante los años 1995-2004.

De hecho, este Plan es resultado del trabajo iniciado por la Comisión Regional del Plan de Salud de la Comunidad, que fue creada a tal efecto en 1992<sup>109</sup>. Su primer borrador fue presentado en junio de 1994<sup>110</sup>, para así conocer las opiniones de profesionales y de los mismos madrileños sobre el mismo. El documento definitivo fue elaborado una vez escuchadas las mismas<sup>111</sup>. Veamos someramente sus objetivos.

El primero de ellos se concentra en la Garantía de Acceso a los Servicios Sanitarios Públicos a través del esfuerzo por garantizar una cobertura universal, sumada a los programas de atracción al Sistema (procurar el acceso al mismo), y la redistribución de los recursos sanitarios según las necesidades de grupos y territorio. Se crea, a su vez, la Tarjeta Sanitaria y los Servicios de Referencia (tecnología punta y atención de calidad).

Dicho Plan también proponía una serie de acciones para desarrollar la oferta de Servicios Sanitarios Públicos que van desde prevención y promoción de la salud pública, atención primaria, atención especializada, salud mental, acciones contra el alcoholismo, contra el SIDA, etc.

A continuación, el Plan se propone una organización y gestión de los servicios que procure no sólo el acceso a los mismos y su calidad, sino también su eficacia, como es menester. Así pues, dentro del mismo se comprenden objetivos dirigidos al Servicio Regional de Salud (en vistas a su potenciación, pues se diseñaba como órgano receptor del conjunto de redes sanitarias); a las Áreas de Salud (que se pretendían definir y coordinar en sus niveles primario y especializado). Por otro lado, se promocionaba la posibilidad de elegir centros, servicios, profesionales, y se perseguía la potenciación de los subsistemas del Sistema de Información Sanitaria (SIS).

<sup>108</sup> Y no sólo eso, sino también se contempla la posibilidad de que las CCAA y el Estado puedan establecer planes conjuntos de salud. En el caso que dichos planes implicasen a todas las CCAA (caso del Plan Nacional sobre Drogas), deberán formularse en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

<sup>109</sup> Es más, este Plan surge con anterioridad a la constitución de la Comisión Regional.

<sup>110</sup> Plan de Salud de la Comunidad de Madrid —borrador— (1994). Consejería de Salud. Dirección General de Planificación, Formación e Investigación, Madrid.

<sup>111</sup> Plan de Salud de la Comunidad de Madrid (1995). Consejería de Salud. Dirección General de Planificación, Formación e Investigación, Madrid.

También se incluyen servicios, campos y objetivos referidos a la formación continuada (del personal sanitario), información al usuario acompañada de órganos de participación, búsqueda de la calidad total y creación de programas de control y mejora de la calidad asistencial (sistemas de acreditación y evaluación).

Como vemos, el Plan de Salud de la CAM recoge objetivos incluidos en la Ley General de Sanidad —además de desarrollar otros—, que se recuperan en la LOSCAM, con las matizaciones que antes hemos hecho, fruto inevitable de las diferentes orientaciones políticas PSOE y PP, que han dibujado la construcción del edificio sanitario de la Comunidad de Madrid.

### 1.3. EDUCACIÓN (PRIMARIA, SECUNDARIA Y UNIVERSITARIA)

El sistema educativo constituye, sin duda, el subsistema de protección social más desarrollado y consolidado. No en vano, se configura como el instrumento de la política social con mayor grado de extensión y, por tanto, de universalización. Alcanza al 100% de la población mayor de 6 años<sup>112</sup>, y garantiza el acceso a la educación desde el punto de vista del derecho subjetivo de los ciudadanos.

Conviene recordar que desde 1970, momento en el que se aprobó la Ley General de Educación, se vienen desarrollando actuaciones de cara a garantizar el derecho a la educación, especialmente en el caso de lo que se ha venido conociendo como Educación General Básica.

Así, la CE recoge el derecho a la educación y la obligación que tienen los poderes públicos de garantizarlo (artículo 27)<sup>113</sup>. En la misma línea, la promulgación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, de Derecho a la Educación (LODE), vino a consolidar y a concretar, desde el punto de vista jurídico, tal derecho constitucional, al concebir un sistema educativo público y abierto a todos los ciudadanos<sup>114</sup>. Por último, mediante la todavía vigente Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), se establecieron los objetivos y áreas de las distintas etapas educativas, se concretó la estructura del Sistema Educativo y se definieron los principios que lo orientan.

Como es comprensible, no es este el momento de citar la amplia relación de disposiciones legales que han afectado al sistema educativo en los últimos años. Sin embargo, es preciso recordar, entre otras y además de las ya señaladas, el Real Decreto 1006/1991, donde se establecen las enseñanzas mínimas de primaria para todo el territorio español, así como el Real Decreto 1334/1991, mediante el que se definen las enseñanzas y objetivos mínimos de la ense-

<sup>112</sup> No obstante, esta aseveración merece ser completada, pues, según datos ofrecidos por la Fundación Encuentro, en el curso 1998-1999 la tasa bruta de escolarización infantil en el conjunto de España alcanzaba el 92,50%, mientras que la tasa bruta de escolarización secundaria postobligatoria se situaba en el 66,81%. Los datos correspondientes a la Comunidad de Madrid se situaban, en ambos casos, por encima de la media, alcanzando un 92,83% y un 72,33%, respectivamente. La Comunidad Autónoma con tasas más elevadas en ambas variables era el País vasco (99,9 y 81%) y la que contaba con las más bajas era Andalucía (83,08 y 59,09%).

<sup>113</sup> En la Comunidad de Madrid, hasta que ésta recibió las competencias en materia educativa en noviembre de 1999, dicho derecho se garantizaba desde la Administración Central a través del Ministerio de Educación y Ciencia. De forma paralela, desde algunas entidades locales también se desarrollaban ciertas actuaciones competenciales que no se cubrían de forma plena por el Estado. Hay que subrayar, en este sentido, la importante Red de Escuelas Infantiles gestionadas por los ayuntamientos madrileños, situados en su mayoría en el área metropolitana que rodea a la capital. Igualmente, conviene indicar la experiencias regionales desarrolladas en materia de Educación de Adultos de Educación Compensatoria.

<sup>114</sup> Por ello, se puede decir que con la aprobación de esta Ley Orgánica quedaba garantizado el derecho a la educación del que iba a gozar el conjunto de la población madrileña.

ñanza primaria en lo que se denominaba «territorio MEC», por ser el ámbito geográfico en el que se encontraba la Comunidad de Madrid hasta que ésta recibió las competencias.

En lo que respecta a la educación universitaria baste decir que, como es sabido, se rige principalmente por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). Hasta dicha fecha, el marco normativo se encontraba en la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU). La nueva Ley de competencia y desarrollo universitario articula las funciones de la Universidad, establece los distintos niveles competenciales de las universidades, de las Comunidades Autónomas y de la propia Administración General del Estado. Del mismo modo, desarrolla los principios de libertad de cátedra y autonomía contemplados en la actual Constitución (artículo 27 y 20.1).

La Comunidad de Madrid se ha regido únicamente por la normativa estatal de educación hasta que, en el año 1999, ha recibido las competencias que le corresponden en esta materia. Por lo tanto, es muy importante recordar que ha sido el Ministerio de Educación el que ha gestionando el sistema educativo madrileño hasta esa fecha.

### 1.3.1. Competencias transferidas<sup>115</sup>

El proceso de asunción de transferencias en materia de educación por parte de la Comunidad de Madrid terminó discurriendo por el camino que se ha venido denominando la «vía lenta». Es decir, tal y como rezaban los artículo 25.c)<sup>116</sup> y 29.1 del EACM en su redacción original de 25 de febrero de 1983, dicho proceso sólo se iniciaría una vez que hubiesen transcurrido cinco años desde la aprobación de su Estatuto, previa modificación del mismo, por ser aquella una materia cuyos principios o bases están reservados en exclusiva al Estado de acuerdo con el artículo 149.1 de la CE. Por este motivo, y a diferencia de lo ocurrido con el sistema de Servicios Sociales, la Comunidad de Madrid ha prolongado durante más de quince años el proceso de consolidación de su homónimo de educación.

Pero, ¿cuáles son dichas competencias, según la nueva redacción que se le ha dado al EACM y cuáles los Reales Decretos que las han hecho efectivas?

Pues, en concreto, las referidas al «desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía» (artículo 29 EACM<sup>117</sup>).

En lo que se refiere a los Reales Decretos de traspasos, los más relevantes son los siguientes<sup>118</sup>: RD 942/1995, de 9 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de universidades; RD 209/1996, de 9 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas de graduado social; RD 1192/1998, de 12 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la

<sup>115</sup> Un análisis pormenorizado de las Competencias de la Comunidad de Madrid en materia de cultura puede consultarse en el trabajo de Vázquez Gómez (1999).

<sup>116</sup> Suprimido por el artículo 2 de la LO 5/1998, de 7 de julio.

<sup>117</sup> Según la nueva redacción otorgada por la LO 5/1998, de 7 de julio.

<sup>118</sup> No incluimos en este apartado el RD 2534/1998, de 27 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, ni tampoco el RD 537/1984, de 25 de enero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de guarderías infantiles laborales, por considerarlos más estrechamente vinculados con la política de empleo. Por motivos parejos tampoco se hace referencia al RD 680/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de cultura.



Administración del Estado en materia del Instituto Nacional de Educación Física; RD 926/1999, de 28 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria; y, finalmente, RD 1840/1999, de 3 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Enseñanzas de turismo (Escuela Oficial de Turismo).

Como consecuencia de lo dicho, no es hasta el último trimestre de 1999 cuando se concreta el proceso de transferencia del Sistema Educativo Estatal a la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 313/1999, de 28 de Octubre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Educación<sup>119</sup> Desde este momento, la Comunidad de Madrid asume las Competencias en materia Educativa para su territorio y comienza así una nueva etapa de gestión compartida con la Administración Estatal, ya que ésta todavía mantiene ciertas competencias y marcos normativos que afectan a la Comunidad de Madrid.

En éstos últimos años, se han aprobado diversos Decretos y Órdenes<sup>120</sup> que han venido a modificar el mencionado RD 313/1999, produciendo nuevas estructuras en la Consejería de Educación y sus correspondientes denominaciones. En todos los casos, el objetivo ha sido adecuar la joven estructura a las nuevas funciones y competencias que poco a poco comenzaba a asumir.

Nos encontramos, por tanto, en un proceso de asunción de competencias compartidas con la Administración Estatal, en la medida en que distintas normativas de ésta aún afectan al desarrollo del Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid. En los próximos años, resultado del correspondiente proceso de profundización del proceso competencial en esta materia, la Comunidad de Madrid seguirá un proceso legislativo propio que terminará por definir su Sistema Autonómico Educativo.

### 1.3.2. Organigrama de la Consejería de Educación

La Consejería de Educación, como estructura organizativa específica de la Comunidad de Madrid, fue creada con bastante antelación con respecto al proceso de transferencias educativas. En este sentido, cabe indicar que la Consejería de Educación, como tal, tiene dicha denominación desde la primera legislatura de la Comunidad de Madrid (1984). Hay que tener presente, tal y como se ha indicado con anterioridad, que en la Comunidad de Madrid y en algunos Ayuntamientos se había desarrollado una mínima estructura educativa, basada principalmente en la Red de Escuelas Infantiles y de otros centros educativos que impartían programas no reglados por la Administración Estatal (Educación de Adultos, Educación Especial, entre otros). Por tanto, el proceso de transferencias iniciado en el año 1999 va a sustentarse en una estructura institucional ya existente que, de forma progresiva, se adaptará a las nuevas exigencias.

El organigrama actual de la Consejería de Educación es el resultado de la promulgación de diversos Decretos y Órdenes<sup>121</sup> en los que se han venido a definir la estructura y compe-

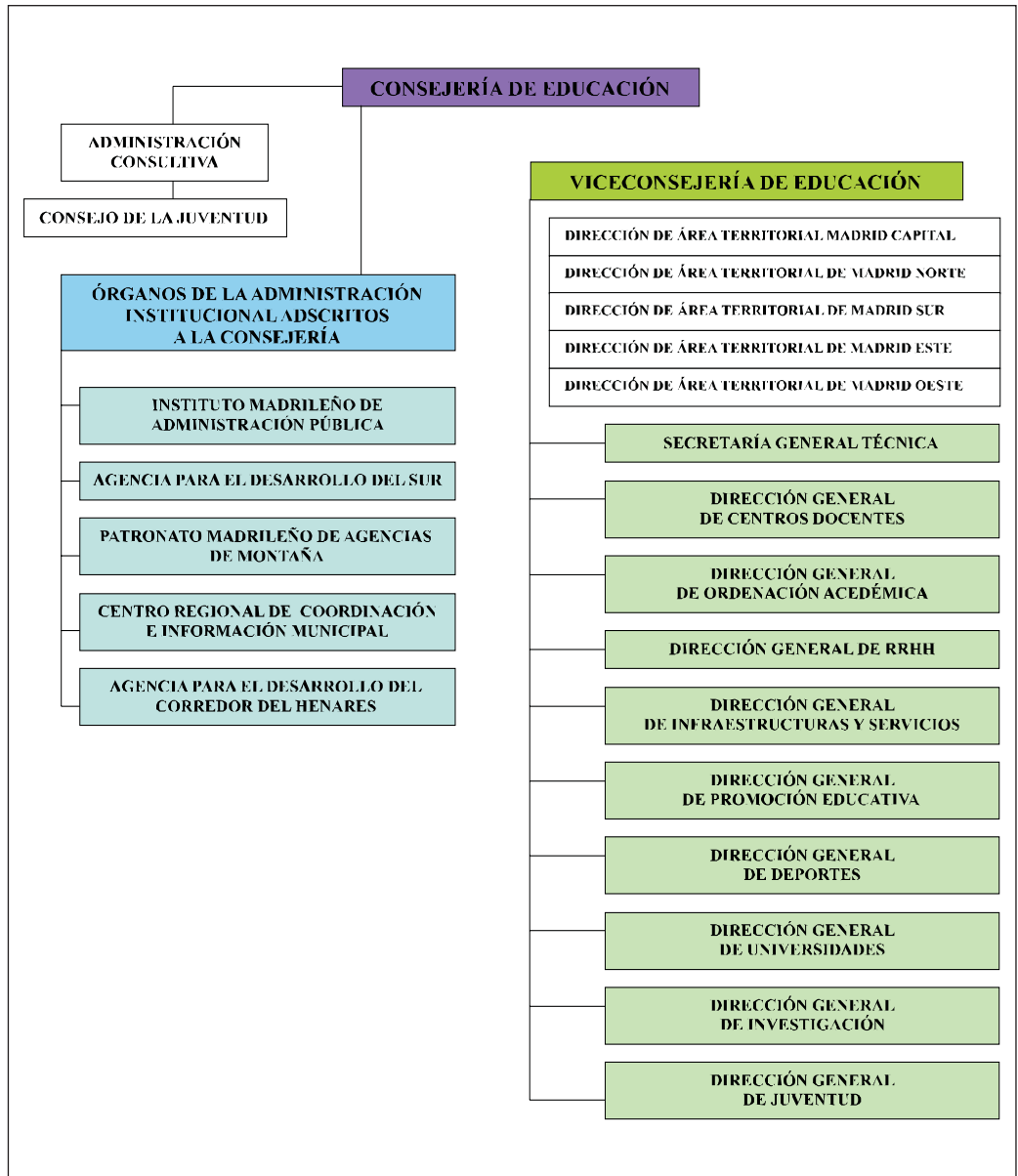
<sup>119</sup> BOCM de 4 de noviembre de 1999.

<sup>120</sup> Decreto 24/2000, de 17 febrero; Decreto 178/2000, de 20 julio; Decreto 267/2000, de 21 diciembre; Acuerdo de 25 enero 2001, que corrige errores del Decreto 367/2000, y Orden 619/2001, de 23 febrero.

<sup>121</sup> Desde la asunción de las Competencias en materia de Educación. La Comunidad de Madrid ha aprobado un total de 6 Decretos en los que progresivamente se han introducido diversas modificaciones a estructura orgánica de la Consejería de Educación: Decreto 24/2000, de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modificó el Decreto 313/1999; Decreto 267/2000, de 21 de diciembre, por el que se modificó, de nuevo, el Decreto 313/1999; Orden 1184/2001, de 29 de marzo, de la Consejería de Educación por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería; Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, por el que se modifica la denominación y estructura de las Consejerías; Orden 4890/2001, de 31 de octubre, de la Consejería de Educación por la que se modifica la Orden 1184/2001.



tencias asumidas. La actual Consejería parte del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, donde se establece la estructura de la misma y las correspondientes competencias. Más adelante, en mayo del año 2002, se aprueba el Decreto 75/2002, de 9 de mayo, donde se refunde en una sola norma la regulación de la estructura y competencias de la Consejería de Educación, dando como resultado definitivo el organigrama que se presenta en la figura 4. En este último Decreto se realiza, sobre todo, una redefinición de los contenidos y competencias de cada Dirección General y de los diferentes organismos de la Consejería.



FUENTE: Elaboración propia a partir del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre.

Figura 4. Estructura orgánica de la Consejería de Educación.

Como se puede observar, cuenta con 9 Direcciones Generales que podríamos calificar de funcionales en la medida en que gestionan las distintas competencias de la Consejería. Del mismo modo, existen 4 Direcciones de Área Territorial que se corresponden con diferentes zonas geográficas de Comunidad de Madrid. El objetivo de tal división administrativa es garantizar el principio de descentralización y de coordinación territorial.

### 1.3.3. Legislación

Con independencia de las Leyes y Reales Decretos estatales que se acaban de apuntar y de los Decretos autonómicos sobre transferencias y otras materias que se han referido, en materia de educación y en lo que a la Comunidad de Madrid se refiere, es preciso recordar, entre otras disposiciones con rango de Ley relevantes, las siguientes: la Ley 15/1994, de 28 diciembre, mediante la que se establecieron las normas reguladoras sobre deportes y educación física, y la Ley 17/1998, de 16 noviembre, mediante la que se concedió un crédito extraordinario de 15.000.000.000 de pesetas destinado a la mejora de la educación no universitaria.

En lo que se refiere a los Decretos y Órdenes, los que destacamos como más importantes son: la Orden de 12 abril 1984, con la que se crean equipos interdisciplinarios de apoyo a la educación en comarcas rurales; el Decreto 108/1984, de 5 diciembre, a través del que se crea la Escuela Pública de Animación y Educación en el Tiempo Libre infantil y juvenil; el Decreto 99/1986, de 9 octubre, de creación del Consejo Superior de Educación Musical; el Decreto 57/1998, de 16 abril, mediante el que se establecen las normas reguladoras de las escuelas de animación y educación en el tiempo libre infantil y juvenil; Decreto 62/2001, de 10 mayo, de creación de la Red de Centros Públicos de Educación de Personas Adultas; el Decreto 66/2001, de 17 mayo, mediante el que se establece la cooperación de los Ayuntamientos con la Consejería de Educación en la gestión de construcciones escolares, así como la reforma, ampliación, mejora y conservación de los mismos; el Decreto 128/2001, de 2 agosto, con el que se establece el marco de actuación para la educación básica de las personas adultas; y, finalmente, el reciente Decreto 34/2002, de 7 febrero, a partir del cual se establece el currículo de las áreas de conocimiento y materias obligatorias y opcionales en educación secundaria obligatoria.

### 1.3.4. Recursos

El Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid ha contado, para el desarrollo de sus actividades específicas, con los correspondientes recursos propios. Sin embargo, desde 1999, fecha en la que asume las competencias, el presupuesto en Educación es considerablemente mayor, ya que se tiene que imputar el gasto que se destina a la educación primaria, secundaria y universitaria. Por tanto, la información aportada hasta dicho año se corresponde con los medios contabilizados por la Administración Estatal, pues, como hemos dicho, no será hasta 1999 cuando la gestión de los recursos le corresponda a la Comunidad de Madrid.

Por ello, puede resultar útil hacer una primera y breve referencia a los datos generales ofrecidos desde la Administración General en materia de Educación, para tener algún tipo de información sobre los recursos destinados a la misma en lo que se ha venido denominando «Territorio MEC». Así, llegamos a la conclusión de que la participación del gasto en educación en el total del gasto público se redujo del 3,4% de 1992 al 2,4% registrado en 1999. Por su parte, la participación del gasto en educación en el conjunto del PIB, también se vio

progresivamente disminuida al pasar del 1,62% de 1992 al 1,14% de 1998<sup>122</sup>. Datos, todos ellos, que independientemente de la crítica política que se les pueda realizar, son consonantes con la disminución de la población escolar en todo el territorio español.

De igual modo, parece oportuno presentar, tal y como se hace en la tabla 14, algunos datos referentes al primer curso en el que la Comunidad de Madrid asume las competencias plenas en materia Educativa.

**TABLA 14**  
**Datos del sistema educativo madrileño durante el curso 1999-2000**

	Centros públicos	Centros privados
<b>Alumnos matriculados</b>		
Infantil/Preescolar	92.130	62.442
Primaria	167.886	143.334
Secundaria	252.537	164.248
Educación Especial	2.050	2.296
<b>Profesores</b>		
Infantil/Primaria	20.409	5.688
Secundaria	15.015	9.051
Educación Especial	486	466
<b>Número de centros</b>		
Infantil Primaria	909	600
Secundaria	675	490
Educación Especial	25	42

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Consejería de Educación.

Pero a la hora de valorar los recursos, es importante conocer cuáles son las necesidades. En este caso, un indicador de las mismas es el número de alumnos matriculados en las diferentes enseñanzas. Como se observa en la tabla 15, el número de alumnos en los últimos años es cada vez menor, resultado de la progresiva disminución de la tasa de natalidad y a pesar de la importante incorporación de hijos de inmigrantes a las aulas.

Con respecto a la Educación Universitaria cabe indicar que en la Comunidad de Madrid existen 6 universidades públicas y 7 privadas. Además hay que incluir a la UNED como universidad pública de carácter estatal con campus en Madrid. En las universidades públicas se cuenta con un total de 13.681 profesores entre funcionarios (7.393) y contratados (5.388). Con respecto a los alumnos matriculados en las Universidades Madrileñas se presentan los siguientes datos: el 24,1% de los jóvenes de la Comunidad de Madrid que tienen entre los 18 y 29 años se encuentra estudiando en la Universidad. Como dato demostrativo del gran volumen de alumnos universitarios de la región, baste decir que en el año 2000, y sólo en la Universidad Complutense, se habían matriculado 93.274 estudiantes. Una cifra que supone el 33,2% del total de universitarios del conjunto de la nación.

<sup>122</sup> Los datos aportados se corresponden con el conjunto del «Territorio MEC», es decir, el formado por las Comunidades Autónomas que aún no tenían transferidas las competencias en materia educativa en las fechas indicadas. Por tanto, la información aportada afecta a la Comunidad de Madrid.

**TABLA 15**  
**Número de alumnos en enseñanza obligatoria**  
**en la Comunidad de Madrid. Cursos 1991/1992-2000/2001**

Curso	Número de alumnos
1991/1992	1.061.268
1992/1993	1.044.381
1993/1994	1.028.853
1994/1995	1.003.740
1995/1996	975.267
1996/1997	953.122
1997/1998	930.717
1998/1999	910.273
1999/2000	896.810
2000/2001	890.176

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Consejería.

### 1.3.5. Planes

La Administración Autonómica de Madrid viene asumiendo de forma progresiva las competencias en materia de educación. Por este motivo, la prioridad se encuentra en realizar de forma eficaz y adecuada la asunción de competencias. Por este motivo, los planes y programas aún no son muy numerosos. Hasta la fecha, los más relevantes gestionados por la Consejería de Educación son los siguientes:

- **III Plan Regional de Investigación Científica e innovación Tecnológica.** Puesto en marcha en el año 1997. Se encuentra en el marco de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Este plan es la continuación de otros dos anteriores, el primero de los cuales se puso en marcha en 1990. Con este plan, lo que se intenta es promocionar y unificar las actuaciones en materia de investigación que se desarrollan en el sector público (universidades, institutos de investigación, etc.) y privado (empresas, fundaciones, etc.) en la Comunidad de Madrid.
- **Plan Integrado de Juventud.** La Consejería de Educación, desde la Dirección General de la Juventud, viene gestionando el Plan Integrado de Juventud, instrumento técnico-político en el que se definen las prioridades y estrategias de actuación con el colectivo juvenil de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, la Consejería de Educación ha comenzado la elaboración de un nuevo Plan de la Juventud.
- **Plan de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid.** Se trata de un Plan anual que periódicamente elabora la Consejería de Educación con el fin de establecer los instrumentos y medios necesarios para posibilitar la formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid.
- **Plan de Evaluación de las Escuelas Infantiles de la Comunidad de Madrid.** Las competencias en materia educativa se han concretado en las enseñanzas de primaria, secundaria y universitaria. La Educación Infantil ha constituido durante mucho tiempo una de las actuaciones de mayor contenido y desarrollo de la Consejería de Educación. Hay que tener presente que desde dicha Consejería se venía gestionando y

coordinando una importante red de Escuelas Infantiles propias y de los Ayuntamientos de algunas localidades del cinturón metropolitano. Por tanto, la Consejería de Educación contaba ya con una red de centros y con un desarrollo propio de competencias en materia de Educación Infantil. Este plan es el resultado de la experiencia y sensibilidad mantenida en este ámbito de actuación.

- **Plan Regional de Compensación Educativa.** La Consejería de Educación ha establecido un Plan específico destinado a promocionar la Educación Compensatoria, es decir, aquella dirigida hacia los grupos sociales que requieren apoyo en su proceso educativo. En este caso, se trata de establecer profesores de apoyo y otras medidas que permitan que los menores que presentan dificultades de aprendizaje puedan alcanzar los mínimos necesarios para garantizar una escolarización adecuada.

### 1.3.6. Programas

Atendiendo una vez más a los programas presupuestarios recogidos, tanto en ejercicio de 1999 como en el más reciente de 2002, podemos indicar que los incluidos en el primero de los mismos se resumieron en los siguientes: dirección y gestión administrativa; cooperación al desarrollo y voluntariado; universidades; educación; juventud; centros escolares de educación musical; educación infantil; planificación del deporte; investigación; plan de mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria; y gestión de instalaciones deportivas.

En el caso del último ejercicio presupuestario, el de 2002, los programas relacionados con educación han sido éstos: dirección y gestión administrativa; plan para la mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria; dirección, coordinación e inspección educativa; coordinación de centros; educación infantil, primaria y especial; educación secundaria y formación profesional; educación compensatoria; formación del profesorado; planificación de recursos humanos; personal de educación infantil, primaria y especial; personal de educación secundaria y formación profesional; personal de enseñanzas en régimen especial; personal de educación compensatoria; personal de formación del profesorado; otro personal de centros educativos; gestión de infraestructuras educativas; universidades; investigación; consejo escolar; juventud; planificación del deporte; y gestión de instalaciones deportivas.

## 1.4. EMPLEO

Para describir el modo en el que se articulan las políticas de empleo en la Comunidad de Madrid, lo más conveniente será recordar, previamente, la distribución de competencias que en esta materia establece la CE.

Por una parte, el Estado Central<sup>123</sup> es el que ostenta la competencia exclusiva relativa a

<sup>123</sup> El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es el organismo superior de la Administración del Estado encargado de elaborar y desarrollar los principios generales de la actuación del Gobierno de la Nación en materia de política de empleo. El Ministerio desarrolla las funciones que legalmente le corresponden a través de los órganos superiores siguientes: Secretaría del Estado de la Seguridad Social, Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Empleo, y Secretaría General de Asuntos Sociales. La Secretaría General de Empleo asume las competencias en la ordenación del empleo, el mercado de trabajo y las relaciones laborales. A su vez, el Instituto Nacional de Empleo, adscrito al citado Ministerio a través de la Secretaría General de empleo, es el organismo encargado de gestionar la política de empleo. Por su parte, y en el ámbito de sus respectivos territorios, las Comunidades Autónomas ejercen determinadas competencias en la gestión de la política de empleo de acuerdo con el marco de colaboración establecido con el Servicio Público de Empleo.

la legislación laboral (artículo 149.7, CE). Por otra, las CCAA pueden asumir competencias relacionadas con la ejecución de tal legislación (artículo 149.7, CE), así como aquéllas vinculadas con «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (artículo 148.13, CE).

Dicho de otro modo, la competencia autonómica está limitada a la ejecución de la normativa laboral y a la regulación de las políticas de empleo, siempre que esta regulación no establezca derechos u obligaciones entre empresas y trabajadores o entre sus representantes (MSEP, 2001, pág. 29).

#### 1.4.1. Competencias transferidas

En lógica sintonía con lo que se acaba de apuntar, la nueva redacción del EACM, dada por LO 5/1998 de 7 de julio, refiere, en su 26.1.17, que la Comunidad de Madrid tiene competencias exclusivas relacionadas con el «fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y, en el 28.1.12, que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral<sup>124</sup>. Asimismo, en el artículo 26.3.1.1 del EACM se dice que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, compete a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional. Finalmente en el artículo 27.6 se puede leer que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de aquellas materias relacionadas con las Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales y con el ejercicio de las profesiones tituladas.

Pero el ejercicio de estas competencias que se acaban de apuntar sólo se ha hecho realmente efectivo una vez que la Administración Central ha terminado transfiriendo las funciones y servicios relacionados con la gestión de la formación ocupacional, así como las que en el ámbito del empleo, el trabajo y la formación venía desempeñando el Instituto Nacional de Empleo. En el primer caso, el Real Decreto correspondiente es el 2534/1998, de 27 de noviembre. En el segundo, el reciente RD 30/2000, de 14 de enero<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Este artículo señala que ello será de conformidad con la materia 7.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, pues corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección, quedando reservadas, asimismo, todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia. Asimismo, en el artículo 28.2 se indica que en el ejercicio de esta competencia corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

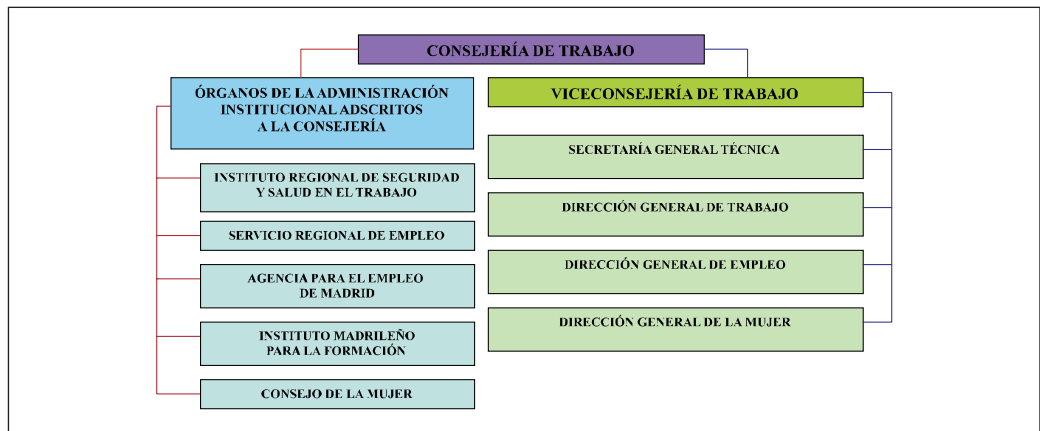
<sup>125</sup> Junto a estos dos Reales Decretos, el RD 961/1984, de 26 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de pequeña y mediana empresa industrial; el RD 1114/1984, de 26 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de protección a la mujer; el RD 2373/1994, de 9 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social; el RD 932/1995, de 9 de junio, relativo al traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral); el RD 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo; el RD 934/1995, de 9 de junio, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en

### 1.4.2. Estructura Orgánica de la Consejería

Hasta hace unos pocos meses, la política de empleo madrileña venía dependiendo de la Consejería de Economía y Empleo. No obstante, la modificación de la denominación y estructura de las Consejerías del Gobierno de la Comunidad de Madrid, propiciada por el Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, ha provocado que dicha acción política pase a depender de la nueva Consejería de Trabajo. Una consejería que, como se puede observar en la figura 5, recoge también competencias anteriormente adscritas a la Consejería de Servicios Sociales.

Así, citando textualmente el Decreto 254/2001, de 8 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo, podemos decir que «las competencias que antes correspondían a la Consejería de Economía y Empleo, se le atribuyen las que se ejercen a través de las Direcciones Generales de Trabajo y de Empleo, así como del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de las Agencias para la Formación de Madrid y para el Empleo de Madrid y del Instituto Madrileño para la Formación. En cuanto a las competencias antes atribuidas a la Consejería de Servicios Sociales, corresponden a la Consejería de Trabajo las ejercidas a través de la Dirección General de la Mujer».

De este modo, y según reza el mencionado Decreto 254/2001, la Consejería de Trabajo se estructura en cinco órganos (véase figura 5): Viceconsejería de Trabajo<sup>126</sup>, Se-



FUENTE: Elaboración propia a partir del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre.

Figura 5. Estructura orgánica de la Consejería de Trabajo.

materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y el RD 1841/1999, de 3 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de mediadores de seguros privados, completan la relación de disposiciones que, en la materia que tratamos, nos interesa en este momento.

<sup>126</sup> A la Viceconsejería de Trabajo le competen, entre otras, las siguientes funciones: a) la coordinación de los programas de actuación elaborados por las distintas Direcciones Generales del Departamento en el ámbito de sus respectivas atribuciones; b) el impulso y desarrollo, en las materias propias de la Consejería, de la cooperación con otras Administraciones y entidades; c) la actuación como órgano de comunicación y de seguimiento y coordinación de la actividad de la Administración Institucional adscrita al Departamento, así como de las organizaciones comunes creadas con otras Administraciones para la gestión de actuaciones o servicios, tales como consorcios o cualquiera otras análogas; d) la coordinación y seguimiento de la actividad económica del Departamento y de los organismos y entidades adscritos al mismo, a cuyo efecto establecerá los criterios para la elaboración del anteproyecto del presupuesto de la Consejería, evaluará la ejecución del presupuesto y coordinará la revisión de programas existentes, formulando propuestas de criterios de prioridad. A estos efectos le corresponderá la supervisión de la Oficina Presupuestaria (artículo 4, Decreto 254/2001).



cretaría General Técnica<sup>127</sup>, Dirección General de Trabajo<sup>128</sup>, Dirección General de Empleo<sup>129</sup> y Dirección General de la Mujer<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> A la Secretaría General Técnica le corresponden estas competencias: a) la coordinación de todos los servicios y unidades de la Consejería; b) la dirección, planificación y desarrollo de la política del Departamento en materia de organización, informática y sistemas de información, normalización y mecanización de procedimientos, racionalización de estructuras y diseño de los procesos de trabajo, así como la dirección y supervisión de su ejecución; c) el impulso y priorización de las necesidades informáticas de la Consejería para, conjuntamente con el organismo especializado de la Comunidad en la materia, elaborar y aprobar los planes tendentes a la ordenación de las necesidades en materia de sistemas de información de los diferentes servicios de la Comunidad de Madrid; d) el impulso y desarrollo de las acciones necesarias para el cumplimiento de los planes generales, asesorando a los distintos órganos de la Consejería y coordinando sus actuaciones en relación con los objetivos generales y sectoriales a establecer por la planificación informática; e) la salvaguardia, administración y seguridad de los datos y de las comunicaciones de los servicios comunes de la Consejería, así como la coordinación de la actuación de los responsables de ficheros de datos personales para la protección de los mismos; f) la emisión de informes jurídicos y técnicos en los asuntos de que conozca la Consejería o los órganos adscritos a ella; g) el impulso, coordinación y elaboración técnico-jurídica de propuestas de normativa legal y reglamentaria que afecten a las materias competencia de la Consejería, así como la revisión, modificación y refundición de las mismas; h) el informe de las disposiciones generales del Departamento, de conformidad con las normas de procedimiento administrativo; i) la propuesta de elevación al Consejo de Gobierno, cuando proceda, de los expedientes cuya tramitación corresponda a las unidades de la Consejería o de la Administración Institucional adscrita a la misma; j) la formalización de las resoluciones adoptadas por los órganos de la Consejería; k) la ordenación y diligenciamiento de los expedientes administrativos, así como el archivo y custodia de los mismos; l) la expedición de certificaciones en materias propias del Consejo; m) el control, gestión y resolución de los asuntos relativos al régimen del personal dependiente de la Consejería, sin perjuicio de las competencias de los órganos superiores en materia de Personal; n) la elaboración y tramitación de las propuestas de resolución de las reclamaciones y recursos administrativos formulados contra los actos administrativos dictados en las materias propias de la Consejería y de la Administración Institucional adscrita a la misma, cuando proceda, así como la interpretación y resolución de consultas sobre tramitación de procedimientos administrativos formuladas por las Direcciones Generales; ñ) los registros y la dirección de los servicios de información administrativa del Departamento, a cuyos efectos coordinará los sistemas de información de la Consejería; o) la dirección y gestión de las funciones de seguridad y mantenimiento de las instalaciones del Departamento, así como las de régimen interior y servicios generales; p) la administración y gestión del patrimonio adscrito a la Consejería, sin perjuicio de las competencias en esta materia de la Consejería de Hacienda; q) la tramitación de la contratación administrativa del Departamento y la relación con la Intervención; r) la gestión, administración, custodia y difusión de los fondos documentales y de las publicaciones generales de la Consejería, y s) la confección y seguimiento del presupuesto de la Consejería (artículo 5.11, D 254/2001).

<sup>128</sup> La Dirección General del Trabajo tiene, en lo que respecta a la economía social, las atribuciones siguientes: a) fomentar el desarrollo del autoempleo y de las empresas de economía social, así como informar, asesorar, coordinar y prestar asistencia técnica a la creación de empresas de economía social y otras formas de autoempleo; b) fomentar y promocionar la integración laboral de minusválidos a través de programas de ayuda y subvenciones a centros especiales de empleo y a empresas ordinarias; c) el conocimiento y solución de los expedientes derivados de la concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de Seguridad Social de trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas. Y d) La ejecución de las competencias administrativas en materia de calificación, descalificación, registro y control de los centros especiales de empleo (art. 7.1 D. 254/2001). Por otra parte, y *en su condición de autoridad*, ha de ejercer las siguientes: a) Registro, depósito y publicación de todos los convenios colectivos de ámbito sectorial y de empresas de la Comunidad de Madrid. b) Información y asesoramiento sobre los Convenios Colectivos aplicables a los trabajadores. c) Autorización para llevar a cabo la actividad de Empresas de Trabajo Temporal. d) Recepción y registro de las comunicaciones de apertura y reapertura de centros de trabajo. e) Autorización del trabajo de menores en espectáculos públicos. f) Funciones de control en materia de jornada, horario de trabajo, descanso semanal, horas extraordinarias y trabajo nocturno. g) Recepción de las comunicaciones de huelgas y cierres patronales convocados en la Comunidad de Madrid y seguimiento de los mismos. h) Tramitar y resolver los expedientes derivados de las actas levantadas por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social por incumplimiento de la normativa laboral, de empleo y de seguridad y salud en el trabajo. i) Tramitar y resolver los expedientes



A su vez, quedan adscritos a la misma los siguientes órganos y entes institucionales: la Agencia para el Empleo de Madrid, la Agencia para la Formación de Madrid, el Instituto

de regulación de empleo y de traslados colectivos de trabajadores. *j)* Formalizar el depósito de las actas relativas a elecciones de órganos de representación de los trabajadores, certificar la representatividad, tramitar las impugnaciones en materia laboral y designar árbitros; depósito y registro de las actas de designación de delegados de prevención; depósito y registro de los reglamentos de régimen interior de los comités de empresa. *k)* Formalizar el depósito de Estatutos de las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales, así como de los pactos o acuerdos colectivos que no son objeto de inscripción en el Registro de Convenios Colectivos. *l)* Publicar, a propuesta de los Plenos de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, la declaración de fiestas laborales de ámbito local. *m)* Ejercer las funciones correspondientes a la calificación, descalificación, autorización y certificación de entidades formativas, servicios de prevención ajenos y auditorías en materia de prevención de riesgos laborales, de conformidad con la normativa vigente (art. 7.2, D. 254/2001). Por último, entre sus funciones de arbitraje, mediación y conciliación destacan: *a)* Ejercer la conciliación entre las empresas y los trabajadores en todos los procedimientos de conflictos laborales antes de acudir a los Juzgados de lo Social cuando así sea demandado por los interesados. *b)* Otorgar las representaciones a favor de terceros para poder acudir a los actos de conciliación a celebrar en cualquier Servicio de Conciliación de España. *c)* Otorgar las representaciones para asistir a los Juzgados de lo Social cuando las demandas sean de diez o más trabajadores. *d)* Registrar las demandas de conciliación (art. 7.3, D. 254/2001). Añadido a lo anterior, a la Dirección General de Trabajo también le corresponden las siguientes competencias: *a)* El ejercicio de las competencias legislativas, reglamentarias y administrativas en materia de cooperativas no atribuidas expresamente por la legislación vigente al titular de la Consejería ni a otros órganos administrativos. *b)* La ejecución de las competencias legislativas, reglamentarias y administrativas en materia de calificación, descalificación, inscripción, autorización y certificación de sociedades laborales con domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. *c)* El ejercicio de las competencias legislativas, reglamentarias y administrativas en materia de mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, con ámbito territorial circunscrito a la Comunidad de Madrid y no atribuidas en la legislación vigente, de forma expresa, al titular de la Consejería. *d)* La tramitación de los expedientes y la elaboración de propuestas de los acuerdos que deba adoptar el titular de la Consejería de Trabajo en las funciones de protectorado de las Fundaciones adscritas, así como la realización de labores de apoyo en la gestión de dichas funciones. *e)* La ejecución de la legislación del Estado sobre la ordenación de los seguros privados, contenida en la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación de seguros, modificada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, respecto de los mediadores de seguros cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limitan al territorio de la Comunidad de Madrid. *f)* El ejercicio de las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores, y en su caso la potestad sancionadora en materia de empleo. *g)* La calificación, descalificación e inscripción de los centros docentes colaboradores en economía social (artículo 7.4, Decreto 254/2001).

<sup>129</sup> En lo que concierne a la Dirección General de Empleo, sus competencias se resumen en: *a)* Atender, con carácter prioritario, a aquellos colectivos madrileños que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. *b)* Realizar estudios sobre el mercado de trabajo para facilitar la información que contribuya a racionalizar el proceso de toma de decisiones en la planificación y programación de las políticas de fomento de empleo. *d)* Elaborar y gestionar planes y programas de empleo. *e)* Preparar normativa sobre programas de empleo. *f)* Colaborar con aquellas entidades locales, regionales, nacionales, organismos supraestatales y con cuantos organismos o entes se estime conveniente para la orientación y coordinación en materia de empleo. *g)* Tramitar los expedientes derivados de la concesión de ayudas económicas a pequeñas y medianas empresas, así como a empresarios individuales de entidades locales de la Comunidad de Madrid, correspondientes a los programas de empleo. Y *h)* Realizar el control y seguimiento de la estabilidad de los empleos subvencionados a Pymes, autónomos y profesionales de la Comunidad de Madrid que realicen nuevas contrataciones indefinidas (artículo 9, Decreto 254/2001).

<sup>130</sup> A la Dirección General de la Mujer le corresponde el ejercicio de las siguientes competencias: *a)* La elaboración, coordinación y, en su caso, ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. *b)* La promoción de la plena participación de la mujer en la vida política, económica y social. *c)* La propuesta e impulso de medidas, tanto preventivas como integradoras, tendentes a eliminar las discriminaciones respecto a las mujeres en la sociedad, así como a efectuar el seguimiento y evaluación de tales medidas. *d)* La prevención e integración plena de la población femenina en riesgo o en situación de marginación por razón de sexo. *e)* La coordinación de programas que favorezcan la integración social de la mujer con pro-

Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Servicio Regional de Empleo, el Instituto Madrileño para la Formación, el Consejo de la Mujer, el Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid y el Consejo de Promoción de la Economía Social. También se adscribe a la Consejería de Trabajo el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, en los períodos anuales que le correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que fue creado.

### 1.4.3. Legislación

Dada la distribución de competencias entre las Administraciones del Estado y de la Comunidad de Madrid, es lógico que la mayoría de las disposiciones relevantes en materia laboral y de empleo, a mayores de las que ya hemos comentado, hayan partido de la primera Administración mencionada. Debido a ello, no nos extenderemos aquí en su comentario, recomendando al lector interesado la consulta del documento más reciente del MISEP (*Sistema de Información Mutuo sobre Políticas de Empleo del Consejo de Europa*), editado por la Subdirección General de Estudios sobre el Empleo de la Secretaría General de Empleo.

En este sentido, baste decir, por una parte y como se resume el citado documento, que los «los principios generales de la política de empleo en España se fundamentan en el desarrollo de la Constitución; la Concertación Social entre Agentes y de éstos y el Gobierno; el proceso de Convergencia con la Unión Europea y la aplicación de los Tratados Internacionales en materia laboral y el desarrollo de las Políticas Activas para el proceso de adaptación y modernización del sistema productivo». Por otra, que son las siguientes leyes y disposiciones de ámbito nacional las que establecen, junto a lo dispuesto en la CE, el marco básico de la política de empleo española y, por tanto, madrileña: el Estatuto de los Trabajadores<sup>131</sup>, la Ley

blemas específicos de marginación. *f)* La coordinación y canalización de toda la información y documentación específica relativa a la mujer, así como la difusión de las materias y datos de interés para hacer efectivo el principio de no discriminación por razón de sexo. *g)* Las relaciones con organizaciones públicas y privadas cuyos fines persigan análogos objetivos a los de la Dirección General de la Mujer. *h)* El fomento y la prestación de servicios en orden a la igualdad real de las mujeres respecto de los hombres, particularmente en lo que se refiere a aquéllas que por sus circunstancias económicas, sociales o familiares requieran una especial protección. *i)* La gestión directa, en su caso, el desarrollo y el control de los centros y servicios para las mujeres. *j)* La planificación y gestión de los Programas de Formación y Empleo para las mujeres, en coordinación con los organismos competentes en estas materias de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de conseguir la igualdad de oportunidades. *k)* La cooperación y coordinación con los organismos europeos e internacionales en materia de igualdad de las mujeres. *l)* La promoción de proyectos y programas de igualdad entre mujeres y hombres a través de las convocatorias públicas de ayudas y subvenciones. *m)* La gestión del Registro de Asociaciones de Mujeres de la Comunidad de Madrid. Y *n)* cuantas otras determine la normativa vigente o le sean expresamente delegadas o atribuidas (artículo 11, Decreto 254/2001).

<sup>131</sup> Promulgado por Ley 8/1980, de 10 de marzo y objeto de varias modificaciones desde su entrada en vigor que se terminaron reflejando en el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por RDL 1/1995, de 24 de marzo. Desde esa fecha, el Texto Refundido ha sido modificado por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; Ley 60/1997, de 19 de diciembre, de modificación del Estatuto de los Trabajadores en materia de cobertura del Fondo de Garantía Salarial; Ley 63/1997, de 19 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida; Ley 50 1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, para la cual típica infracciones sociales; Ley 24/1999, de 6 de julio, por la que se modifica el art. 9.2 del Texto Refundido, referido a la extensión de convenios; Ley 39/1999 de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; RDL 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones de orden social; Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; y Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, para el incremento del empleo y mejora de su calidad.

Básica de Empleo<sup>132</sup>, La Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, así como diversas leyes relacionadas con la libertad sindical y la asociación empresarial<sup>133</sup>, y con la igualdad de oportunidades.

Lo que sí nos interesa es, sin embargo, enumerar las disposiciones legales más relevantes que han partido del Gobierno de la Comunidad de Madrid y que están directamente vinculadas con la política de empleo.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en lo que respecta a las que tienen rango de Ley, debemos mencionar la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, y realizar una mención especial a la Ley 5/2001, de 3 julio, de creación del Servicio Regional de Empleo. Con ello, estaremos refiriéndonos, también, a otras tres importantes leyes autonómicas. En concreto, a la Ley 8/1991, de 4 de abril, de creación del Instituto Madrileño para la Formación; a la de la Ley 4/1997, de 8 de enero de la Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de La Agencia para el Empleo de la Comunidad de Madrid; y finalmente, a la Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid.

El nuevo Servicio Regional de Empleo<sup>134</sup> es el resultado del consenso alcanzado en el Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación entre los interlocutores sociales y la Administración regional. Como señala Ley 5/2001, de 3 julio, en su exposición de motivos, dicho Servicio se crea con la naturaleza de Organismo Autónomo Administrativo, en el que pasan a integrarse las funciones del Instituto Madrileño para la Formación y de las Agencias para el Empleo y la Formación de Madrid preexistentes, junto con las competencias y servicios que se determinen en materia de empleo y de formación. Si bien es cierto que en un principio se adscribió a la antigua Consejería de Economía y Empleo, como ya hemos apuntado, hoy en día depende de la nueva Consejería de Trabajo. Actúa como órgano gestor de las áreas de actuación administrativa vinculadas al empleo y la formación y, para ello, integra los servicios comunes, oficinas de empleo, centros públicos de formación ocupacional transferidos y centros dependientes de la Agencia para el Empleo y el Instituto Madrileño para la Formación.

La finalidad del Servicio Regional de Empleo, se concreta en la realización de actividades de formación para el empleo y en la intermediación en el mercado de trabajo en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Presta servicios gratuitos, está obligado a coordinarse con otras entidades similares y debe orientar todas sus actuaciones a garantizar, entre otras cuestiones, el pleno empleo, digno y de calidad, la libre circulación de trabajadores, así como la igualdad de oportunidades.

En lo que se refiere a las disposiciones madrileñas con rango de Decreto para la política de empleo, las que resultan más significativas son las siguientes: Decreto 17/1988, de 18 febrero, de creación de la Comisión Interdepartamental de Empleo; Decreto 65/1993, de 8 julio, mediante el que se crean órganos regionales de aplicación del Pacto por la Industria y el Empleo; Decreto 59/1996, de 26 abril, de creación del Consejo de Madrid para el

<sup>132</sup> La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, define la política de empleo como el conjunto de decisiones que tienen como finalidad la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, así como las situaciones de desempleo. En la misma se señala, además, que política de empleo, integrada en la política económica del Gobierno, ha de orientarse a mejorar y mantener el nivel de empleo, a mejorar la estructura ocupacional y a fomentar unas mejores condiciones de vida y de trabajo. Esta Ley fue modificada por las hoy derogadas Ley 31/1984 de 2 de agosto, de protección por desempleo, y Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre el fomento y protección por desempleo. También ha sufrido modificaciones derivadas de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación.

<sup>133</sup> Como es sabido la libertad sindical está reconocida como un derecho fundamental en el artículo 28.1 de la CE, que a su vez ha sido desarrollado por Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

<sup>134</sup> Su estructura fue aprobada mediante el Decreto 284/2001, de 27 de diciembre.

Desarrollo, el Empleo y la Formación, modificado por el Decreto 108/1998, de 18 junio; Decreto 213/1998, de 17 diciembre, mediante el que se establecen medidas para apoyar la estabilidad y calidad del empleo; y Decreto 139/2001, de 30 agosto, de integración de los recursos de la Agencia para el Empleo de Madrid y la Agencia para la Formación de Madrid.

Por otra parte, es preciso recordar que la antigua Consejería de Economía de empleo, así como la actual Consejería de Trabajo, han venido publicando todos los años un amplio conjunto de Órdenes en las que se incluyen importantes medidas, relacionadas sobre todo con las ayudas y subvenciones, mediante las que se ve reforzada la política de empleo Madrileña. Las más recientes y relevantes tal vez sean éstas: Orden 296/2002, de 28 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, de aplicación en la Comunidad de Madrid del Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria; Orden 450/2002, de 8 de febrero, de la Consejería de Trabajo, reguladora de las ayudas para la realización de programas de Talleres de Empleo; Orden 607/2002, de 22 de febrero, del Consejero de Trabajo, por la que se modifica la Orden 2195/2001, de 28 de diciembre, por la que se convocan para el año 2002 subvenciones en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados en la realización de obras o servicios de interés general y social; Orden 608/2002, de 22 de febrero, del Consejero de Trabajo, por la que se modifica la Orden 2194/2001, de 28 de diciembre, por la que se convocan para el año 2002 subvenciones en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras o servicios de interés general y social.

#### 1.4.4. Recursos

Tras el proceso de transferencias en materia de gestión de la política de empleo y, en concreto, de aquellos recursos que hasta ahora venía gestionando el INEM a la Comunidad de Madrid, ésta cuenta con 19 Centros de Empleo radicados en la capital y 21 más en el resto de Municipios<sup>135</sup>.

Tal y como se los define en la página web de la Consejería de Trabajo<sup>136</sup>, dichos centros deben entenderse como unidades de servicios que prestan una atención integral a las necesidades de los desempleados, emprendedores, empresarios y trabajadores en general en materia de empleo. Pretenden constituirse como aquel lugar a los que sus usuarios pueden acudir para encontrar todos los servicios existentes en materia de empleo, con independencia de la Administración a la que éstos pertenezcan y de la demandas que aquellos planteen. Es decir, entre sus objetivos se encuentra el acercamiento de los servicios de empleo a los ciudadanos y, en especial, a los que se hallan en una situación más desfavorable.

Las funciones que tienen encomendadas los Centros de Empleo varían, lógicamente, en función del tipo de usuarios que a ellos se acercan.

Con respecto a los demandantes de empleo, tales funciones se articulan en torno a la incorporación al mercado de trabajo y se concretan, entre otras, en la oferta de información, asesoramiento y orientación para el empleo, formación ocupacional, prácticas en empresas,

<sup>135</sup> Los municipios de Alcalá, Alcorcón, Getafe, Leganés y Móstoles tienen, cada uno ellos, dos Centros de Empleo.

<sup>136</sup> [www.comadrid.es/trabajo/index.html](http://www.comadrid.es/trabajo/index.html).

intermediación, información y motivación para el autoempleo, asesoramiento de proyectos empresariales y programas específicos dirigidos a los colectivos más desfavorecidos.

Para los usuarios que desde los propios centros se denomina «emprendedores», la carta de servicios se resume en el apoyo y asesoramiento para la creación de empresas o para el trabajo autónomo, así como en la formación, asesoramiento y simplificación de trámites para crear una empresa o para acceder a las subvenciones y líneas de financiación que ofertan las distintas administraciones u otras entidades.

Por último, los empresarios también son atendidos desde los Centros de Empleo, centrándose las actividades que con ellos se realizan en potenciar el desarrollo y la competitividad de sus empresas

Pero tal vez el modo más adecuado para conocer los recursos para el empleo con los que cuenta la Comunidad de Madrid, sea detenerse por un momento en las actividades que, en el marco del Plan de Acción para el Empleo de Reino de España, se han llevado a cabo, en los dos últimos años. No obstante, y como quiera que su simple mención resultaría extremadamente extensa, aquí sólo reflejaremos las que nos han parecido más relevantes, advirtiendo, previamente, que no citaremos las que tienen que ver con subvenciones o ayudas económicas.

Así, podemos destacar la creación de una red de 35 centros de Apoyo a la Intermediación Laboral para realizar las funciones que su propio nombre indica y, en especial, la captación de ofertas de empleo; la realización de acciones de Formación Profesional Ocupacional y de Formación con compromiso de contratación dirigidas especialmente a desempleados jóvenes y de larga duración; la puesta en marcha de un Observatorio de Empleo para detectar las necesidades de formación y de nuevas ocupaciones; la inclusión en los cursos del Plan FIP de módulos de Informática, Seguridad laboral, Derecho del Trabajo y Unión Europea; acciones formativas dirigidas a mujeres que después de un período de ausencia deciden reiniciar su actividad laboral; la creación del Registro de Discapacitados; la puesta en marcha del Centro de Iniciativas de Emprendimiento y Autoempleo de Madrid (IDEAM), dirigido a emprendedores que hayan desarrollado una idea de negocio empresarial y requieran formación y/o asesoramiento para crear su propio empleo y de una red de 11 Oficinas de Promoción Territorial; la implementación de medidas de Formación de Ocupados bajo demanda de cursos adaptados a las necesidades concretas del puesto de trabajo y vinculadas con un compromiso de contratación; la Formación de Formadores en el uso de las nuevas tecnologías; el establecimiento de un Foro para la Integración de Inmigrantes a fin de coordinar las acciones de empleo y formación para este colectivo; el incremento de la plantilla de inspectores en prevención de riesgos laborales.; la introducción de un módulo de Prevención de Riesgos Laborales en todos los cursos de Formación; el desarrollo de medidas de formación y fomento del empleo dirigidas prioritariamente a mujeres, desempleados de larga duración, inmigrantes y jóvenes; y el establecimiento de medidas de acompañamiento a las acciones formativas, como las ayudas de guardería durante los cursos, con el fin de facilitar la asistencia de mujeres con cargas familiares.

### *Planes*

Muchos han sido los Planes que se han desarrollado en años recientes en la Comunidad de Madrid que, de un modo u otro, tienen que ver con la temática de empleo. Sin embargo, tal vez los dos más relevantes sean el Plan Director de Innovación y Empleo, en funcionamiento desde 1997, en virtud de la Orden 1335/1997, de 13 de mayo y que en este momento se ha diseñado para cubrir el cuatrienio 2002-2005, y el Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid (2002-2003).

Además de estos dos grandes Planes, se pueden mencionar, entre otros que han estado en funcionamiento durante el año 2001, el Plan de mejora de la Red de Oficinas de Empleo antes mencionada; el Plan de modernización y dinamización de los Centros de Formación Ocupacional; y el Plan de Formación Continua, pensado para personas de edad avanzada y centrado especialmente en las nuevas tecnologías. A lo largo del año 2000, se implementaron, entre otros, el Plan especial de formación y empleo para las mujeres madrileñas; el Plan creador de nuevas empresas; el Plan de modernización y dinamización del Comercio, en el que se contemplaron ayudas para la formación y cualificación de los empresarios comerciales y de su personal, así como para desempleados en busca de inserción laboral; el Plan regional integral del turismo de la Comunidad de Madrid, en el que se ha incluido el Programa de formación turística; y el Plan de Formación para la Industria de la Comunidad de Madrid.

Junto a estos planes, no podemos obviar, el importante Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comunidad de Madrid y el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que recientemente ha aprobado el Municipio de Madrid.

#### **1.4.5. Programas**

De nuevo, volvemos a acudir a las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de los años 1999 y 2002 para indicar, en este caso, la relación de programas relacionados con la política de empleo que en las mismas se han incluido. En el año 1999 fueron estos: empleo y formación, Trabajo, Formación Profesional Ocupacional, Agencia para la Formación de Madrid, Agencia para el Empleo de Madrid e Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el año 2002, ya bajo la dependencia de la nueva Consejería de Trabajo de la que hemos hablado, los programas incluidos fueron los siguientes: Dirección y Gestión Administrativa Trabajo, Empleo y formación, Promoción de la igualdad de la mujer, Servicio Regional de Empleo e Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

### **1.5. VIVIENDA**

El actual marco Constitucional establece el derecho a una vivienda digna y adecuada en su artículo 47, al afirmar que «los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho».

Sin embargo, pese a la voluntad expresada en nuestra Constitución, se puede afirmar que la vivienda constituye un factor muy importante a la hora de determinar decisiones de vital importancia para la población. De este modo, ciertos hábitos y comportamientos se ven modificados como consecuencia de la rígida política de vivienda que actualmente se desarrolla. Por ejemplo, la emancipación de los jóvenes del hogar familiar se retrasa cada vez más, entre otras razones, por la dificultad que tienen para acceder a una vivienda. Se calcula, por otra parte, que los españoles dedican entre un 40 y 60% de su sueldo y un tercio, si no más, de su vida al pago de la vivienda. Se puede afirmar, por tanto, que el acceso a la vivienda constituye hoy en día una de las preocupaciones fundamentales de muchos españoles.

Hay que tener presente, además, que en España apenas existe un mercado de alquiler accesible. Para muchas familias el precio de los alquileres puede suponer un coste muy cer-



cano al de la hipoteca de cualquier vivienda<sup>137</sup>. Por ello, no es extraño que se prefiera adquirir una pequeña vivienda y, si la suerte acompaña, mejorar poco a poco en la escala residencial.

Vemos, pues, que en el marco de nuestra cultura urbana los alquileres se consideran una forma de malgastar el dinero. Por contra, la vivienda se valora como una inversión de futuro y un medio de intercambio para futuros procesos de mejora social y económica.

Según el Instituto Nacional de Estadística, en España existen 22 millones de viviendas. De éstas 13 son principales, 4 están vacías y 4,5 se consideran segunda residencia. Sin lugar a dudas, el sector de la construcción y, dentro del mismo, el mercado de la vivienda, en su calidad de motores de la economía actual, podrían mejorar en buena medida la función social que les corresponde. No obstante, esto pasaría por una mayor intervención de los poderes públicos en dicho mercado, cosa que, por suerte o desgracia, no parece ser el caso.

Lo cierto es que existen diversos factores que favorecen los procesos que convierten a la vivienda en un bien económico especulativo. En primer lugar, no existe una Ley de Vivienda donde se clarifiquen y establezcan los derechos de los ciudadanos en la materia. En segundo lugar, el mercado de la vivienda se caracteriza por su rigidez y, además, se asienta sobre el valor especulativo del suelo. Esto hace que la oferta de vivienda pública resulte muy escasa en relación con las necesidades de la población, que se dirija de forma preferente hacia parte de los colectivos sociales más desfavorecidos, y deje de lado a otros sectores de clase (clase media y grupos sociales con ingresos regulares) que también sufren graves dificultades para acceder a la vivienda.

Parece, por tanto, que la política de Vivienda, en vez de presentarse como un elemento de protección social, lo hace como un factor excluyente para amplios sectores de la sociedad<sup>138</sup>.

### 1.5.1. Competencias transferidas

La Comunidad de Madrid ha asumido las competencias en materia de Vivienda en virtud al artículo 148.1.3 de la CE. En el artículo 26.4 del EACM se concreta un poco más y se indica que la Comunidad de Madrid tendrá competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

El Traspaso de funciones y servicios del Estado se produjo mediante el Real Decreto 1115/1984, de 6 de Junio, sobre Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. En el mismo, y en consonancia con el artículo 26.4, se señala de forma expresa que la Comunidad de Madrid tiene potestad para elaborar normativa propia sobre la materia.

La plenitud en el desarrollo de la competencia legislativa en materia de vivienda ha permitido promulgar distintos instrumentos jurídicos que han ido conformando la política de vivienda de la Comunidad de Madrid. De alguno de ellos daremos cuenta oportuna en el apartado de legislación.

<sup>137</sup> Recuérdese que el llamado «Decreto Boyer» de 1985 favoreció en buena medida la liberalización de los alquileres.

<sup>138</sup> Existen múltiples estudios que vienen a demostrar el papel de la actual política de vivienda como uno de los factores que favorecen los procesos de pobreza y exclusión. Incluso se llega a relacionar el fenómeno de los Sin Hogar con dicha situación. A modo de ejemplo se puede señalar que, con motivo de la puesta en marcha del IMI, la Comunidad elaboró varios monográficos de análisis de situación y que uno de ellos se centró en la Vivienda. Del mismo modo, la Revista Documentación Social de Caritas ha publicado algunos monográficos sobre vivienda y alojamiento.

### 1.5.2. Organigrama de la Consejería

Las competencias en materia de vivienda en la Comunidad de Madrid son gestionadas desde la actual Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (la anterior denominación se correspondía con la de Consejería de Política Territorial). Su estructura actual (véase figura 6) fue establecida en el Decreto 270/1995, de 19 de octubre, de estructura orgánica de la referida Consejería. Desde dicha fecha no ha sufrido modificaciones.



FUENTE: Elaboración propia a partir del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre.

Figura 6. Estructura orgánica de la consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.

En el organigrama de la Consejería cabe destacar algunas cuestiones significativas. En primer lugar, no estamos ante una Consejería específica de Vivienda. Esta competencia se gestiona desde la Dirección General de Arquitectura y Vivienda<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> Las competencias más relevantes de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, recogidas en el artículo 12 del Decreto 270/1995 son las siguientes: c) El tratamiento de espacios colectivos de interés singular y la formulación de los planes, programas y proyectos de renovación, revitalización y mejora urbana; d) la redacción de proyectos de edificación derivados de los programas de cooperación institucional, así como los de apoyo y asesoramiento a las Consejerías de la Comunidad, Corporaciones Locales u otros Organismos, singularmente en materia de equipamientos públicos y vivienda, e igualmente la redacción de proyectos de mantenimiento de edificios; f) la redacción de proyectos y ejecución de obras de nueva planta o de reforma, ampliación, adecuación, mantenimiento y conservación del patrimonio edificado de la Comunidad de Madrid; i) la programación y supervisión de las actuaciones de control de calidad de las obras de edificación, así como el control y promoción de la calidad de la edificación, por sí o mediante laboratorios acreditados; j) la elaboración de normas tecnológicas en materia de diseño y calidad de la edificación. k) la elaboración técnica de propuestas de normativa legal y reglamentaria en materia de arqui-



Aunque existe una parte de las mismas que competen a la Dirección General del Suelo<sup>140</sup>.

En segundo lugar, la denominada Administración Institucional, esta integrada por Organismos que, buscando una mayor flexibilidad en la gestión de ciertas competencias, disfrutaron de un grado considerable de autonomía.

Los relevantes para la materia de vivienda son, por una parte, el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y, por otra, el Instituto de realojamiento e integración social (IRIS).

El IVIMA es un organismo autónomo mercantil encargado de la gestión directa de promoción y desarrollo de la política de construcción de vivienda oficial en la Comunidad de Madrid<sup>141</sup>. Su estructura Orgánica fue establecida mediante el Decreto 122/1996, de 1 de agosto.

Por su parte, el IRIS se define como un ente de derecho público encargado tanto de la construcción de viviendas como del seguimiento de la inserción de las personas con mayores dificultades para acceder a una vivienda normalizada (población gitana).

Estos dos organismos, que colaboran y complementan la política institucional de vivienda de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, quedan ordenados por la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid<sup>142</sup>.

---

ectura y vivienda. *l)* El análisis y estudio de las necesidades de alojamiento, demanda y oferta de vivienda y estado del parque inmobiliario residencial, con vistas a la elaboración de los planes y programas de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda; *m)* La redacción, tramitación y propuesta de aprobación de los planes y programas de vivienda y rehabilitación, su desarrollo, control y seguimiento, así como la evaluación de los resultados y la elaboración de la estadística del sector de vivienda; *n)* La coordinación y colaboración con Entidades públicas y privadas en orden a la puesta en práctica de las previsiones de los planes y programas, incluida a tal fin la preparación y gestión de la actividad de la Consejería en las materias objeto de los mismos; *ñ)* La inspección y vigilancia del cumplimiento por los particulares y las Administraciones de la normativa estatal y autonómica en materia de vivienda, así como la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores incoados por infracción de dicha normativa; *o)* el impulso y fomento de la iniciativa pública y privada en orden a la adquisición y preparación de suelo para vivienda, así como para la construcción y rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones complementarias; la concesión, en su caso, de los beneficios establecidos; y el control de la ejecución, uso, conservación y aprovechamiento de lo construido; *p)* la tramitación y resolución de los expedientes relacionados con la calificación de viviendas sometidas a algún régimen de protección, concesión de préstamos cualificados, subsidiación de los tipos de interés y subvenciones personales a los adquirentes y usuarios, todo ello cualquiera que sea la forma que adopte la financiación de las actuaciones protegibles en los regímenes de promoción y rehabilitación de viviendas en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el Estado y por la Comunidad de Madrid; *q)* la colaboración con las otras Consejerías de la Comunidad de Madrid, Administración del Estado y resto de las Administraciones en el desarrollo y fomento de la investigación en materia de vivienda; y *r)* La adjudicación de las viviendas de promoción directa de la Comunidad de Madrid.

<sup>140</sup> Según el artículo 10 del Decreto 270/1995, la Dirección General del Suelo tiene las siguientes atribuciones: *a)* la administración y gestión del patrimonio del suelo afecto a actuaciones urbanísticas y de obras públicas, sin perjuicio de las competencias de la Consejería de Hacienda; *b)* la formulación de las propuestas necesarias para la preparación y adquisición de suelo; *c)* la tramitación de proyectos y expedientes de expropiación; *d)* el régimen sobre valoración de suelo; *e)* la programación y gestión de actuaciones públicas de suelo, en particular las articuladas en colaboración con otras Administraciones Públicas; *f)* la elaboración técnica de propuestas de normativa legal y reglamentaria en materia de suelo; y *g)* cualesquiera otras que resulten necesarias al ejercicio de las competencias de la Consejería en materia de suelo.

<sup>141</sup> En el período 1991-1995 el IVIMA entregó 5.488 viviendas, en el correspondiente a 1995-2000 se entregaron 11.143 viviendas.

<sup>142</sup> En el año 1992, esta Ley fue modificada para adaptarse a la Ley Estatal de procedimiento de las Administraciones Públicas.

### 1.5.3. Legislación

La Comunidad de Madrid, en uso de las competencias mencionadas más arriba, reguló por primera vez las condiciones de adjudicación de viviendas de promoción pública mediante el Decreto 23/1987, de 26 de marzo. Esta norma que fue derogada por el Decreto 5/1994, de 20 de enero, sobre adjudicación de vivienda de titularidad pública en la Comunidad de Madrid.

El Decreto 23/1987, de 26 de marzo, al establecer el sistema de adjudicación por baremación, adjudicaba las viviendas de promoción pública a la población más desfavorecida, pero dejaba sin acceso a las mismas a otros sectores de la población con recursos escasos y que, en consecuencia, tampoco podían acceder al mercado libre de vivienda.

Para paliar en parte este grave inconveniente, se promulgó el Decreto 5/1994, de 20 de enero. En él se introducía como novedad la adjudicación mediante el sistema de sorteo. De este modo se pretendían igualar todas las situaciones personales, familiares y económicas de los solicitantes. Desgraciadamente, el efecto producido fue justamente contrario al esperado, pues en esta ocasión quedaban excluidas las capas sociales más necesitadas.

Esta situación provocó la promulgación del Decreto 114/1996, de 25 de julio, en el que se combinaban los dos sistemas anteriores de adjudicación de vivienda pública.

Ante el relativo éxito de esta última disposición, se estableció la conveniencia de determinar los criterios a tener en cuenta para conseguir una mayor eficacia y equidad en la adjudicación de viviendas. Como resultado de este esfuerzo se promulgó el Decreto 31/1998, de 20 de febrero.

Pero al margen de las disposiciones anteriores, es preciso hacer referencia a otro tipo de leyes que están en relación directa con la política de vivienda. En concreto, a la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio

Así, se deben mencionar la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid. Importante disposición esta última, ya que además de integrar la normativa anterior sobre la materia pretende dotar a la Comunidad de Madrid de los instrumentos necesarios para desarrollar una política urbanística propia.

Por otra parte, es preciso traer a colación otra disposición que, ocupada de la materia de urbanismo, también afecta la política de vivienda: la Ley 4/1984, de 18 de febrero, de medidas de disciplina urbanística.

Por último, también cabría referir otras leyes que, aunque ya menos relacionadas con la vivienda, también tienen su importancia. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de medidas para la calidad de la edificación.

### 1.5.4. Recursos

La Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte cuenta como primer «recurso» para desarrollar la política de construcción de vivienda pública con el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), del que ya hemos hablado. Por otra parte, la citada Consejería, en función de su estructura descentralizada, dispone de varias delegaciones en diferentes zonas de la región. Pero sin lugar a dudas, el recurso más importante de la Consejería es la dotación presupuestaria que destina a la promoción de la vivienda pública y, sobre todo, a la concesión de ayudas personales para la adquisición de vivienda.

Relacionado con esto último, si tenemos en cuenta el volumen del presupuesto destinado desde el Plan Estatal de Vivienda (1998/2001)<sup>143</sup> a las Comunidades Autónomas,

<sup>143</sup> Fuente: Plan Estatal de Vivienda. Ministerio de Fomento. Servicio de Estadística.

Madrid se sitúan en el cuarto lugar, con una concesión de préstamos de 58.969 millones de pts<sup>144</sup>.

### **1.5.5. Planes**

El actual Plan Autonómico de Vivienda (1997/2000), plantea dos vías de actuación. Una primera, a través de la concesión de ayudas individuales para la adquisición de vivienda, y otra segunda para la promoción de construcción de vivienda pública.

Las ayudas en materia de vivienda protegida para el año 2002 son de 91.009.575 Euros, correspondiendo 43.117.688 Euros al Plan Estatal y 47.891.887 Euros al Plan Autonómico de Madrid<sup>145</sup>. El Plan autonómico complementa y se encuentra apoyado por el Plan Estatal de Vivienda.

### **1.5.6. Programas**

Los Programas vinculados con la política de vivienda, tanto los consignados en los presupuestos de 1999 como en los actualmente vigentes de 2002, fueron únicamente los dos siguientes: Vivienda e IVIMA.

## **1.6. JUSTICIA**

Como bien es sabido, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (artículo 149.1.5 CE). Por esta razón, el artículo 148 de la CE no dice nada sobre la posibilidad de que las CCAA puedan llegar a asumirla. Pese a ello, como nos recuerda Torres-Dulce (págs. 514-515), «queda abierta una puerta, el artículo 150.2, inciso primero, para que el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, lo que ha dado lugar a las cláusulas subrogatorias. De facto, algunas comunidades Autónomas ya disponen de competencias propias en medios materiales y personal auxiliar de la Administración de Justicia».

### **1.6.1. Competencias trasferidas**

En sintonía con el contenido de la cita que acabamos de realizar, la nueva redacción de EACM<sup>146</sup> dedica todos los artículos de su título IV, los comprendidos entre el 45 y 50, ambos inclusive, a la Administración de Justicia, para describir no sólo la organización de los órganos jurisdiccionales que ejercen su jurisdicción en la Comunidad de Madrid, sino también

<sup>144</sup> Debemos reseñar que la construcción de vivienda pública ha sufrido un claro decremento en los últimos años. Por ejemplo, en el año 90 ésta suponía un 21% del total de la construcción, frente al 9% del año 2000. Recordemos que las familias españolas dedican más del 47% de sus ingresos a la adquisición de la vivienda y que el parque de alquileres es muy reducido. Fuente: INE

<sup>145</sup> Fuente. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

<sup>146</sup> Recordamos, una vez más, que el EACM actualmente vigente se corresponde con las últimas modificaciones realizadas al mismo por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

para señalar cuáles habrán de ser las Competencias del Gobierno y Administración Autonómicas en el ámbito de la Justicia. De forma esquemática, se resumen en las siguientes:

Al Presidente de la Comunidad de Madrid le corresponde ordenar la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» (artículo 48 EACM).

Al órgano competente, le corresponde la convocatoria de los concursos y oposiciones para cubrir plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Secretarios judiciales y el restante personal, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

Por otra parte, y en lo que se refiere específicamente a la Administración de Justicia, salvo la militar, el artículo 49 del EACM señala lo siguiente:

Al Gobierno de la Comunidad le corresponde ejercer todas las facultades que le reconozca la LOPJ o que ésta atribuya al Gobierno de la Nación. A la Asamblea de Madrid, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid, a los que nos referiremos más tarde, y la capitalidad de las mismas, siguiendo en ello también la LOPJ. Y a las dos últimas instituciones citadas, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, también, en este caso, de acuerdo con la LOPJ.

Finalmente, es preciso apuntar que la Comunidad de Madrid, según se recoge en el artículo 50 del EACM, participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes en las Notarías, Registros de la Propiedad y Mercantiles radicados en su territorios, y nombrará a los fedatarios públicos de acuerdo con las normas del Estado.

En este momento, la Comunidad de Madrid se encuentra preparando el proceso de transferencias de las materias que se acaban de apuntar, siendo previsible el inicio del mismo en torno al mes de julio, según las últimas informaciones a las que hemos podido acceder. No obstante, ya cuenta con una organización administrativa para hacerse cargo de las mismas, que es la que pasamos a describir a continuación.

### **1.6.2. Estructura Orgánica de la Consejería**

Como ya hemos señalado, la entidad encargada de asumir las competencias que a la Comunidad de Madrid le corresponden en materia de Justicia es la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, fruto de la reestructuración realizada en el Gobierno de la Comunidad por Decreto 155/2001, de 20 de septiembre. Su estructura orgánica actual ha sido dictada mediante el Decreto 249/2000, de 13 de noviembre de 2000, modificado a su vez por el más reciente Decreto 260/2001, de 22 noviembre (véase figura 7).

Como quiera que en la citada estructura el órgano que nos interesa es la Dirección General de Justicia, será a éste al único que prestemos atención, centrándonos en lo que de ella se dice en el mencionado D249/2000, de 13 de noviembre, pues desde esa fecha no ha sufrido modificaciones,

Así, podemos apuntar que a dicha Dirección General le corresponden las competencias ya comentadas que se derivan del Título IV del EACM y, en particular, las siguientes: *a)* competencias autonómicas en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia; *b)* participación en la fijación de la demarcación y planta judicial; *c)* asistencia a la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados; *d)* participación en la fijación de las demarcaciones notariales; y *e)* tramitación del nombramiento de los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles del territorio de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, y dado que el traspaso de competencias aún no se ha producido, también le corresponde la planificación, organización y dirección del mismo, lo que conlleva las

siguientes actividades: a) diseño y negociación del proceso de traspaso; b) gestión del proceso de asunción de funciones y servicios; y c) elaboración de un modelo de organización para la gestión de las funciones asumidas.

Finalmente, la Dirección General de Justicia tiene la responsabilidad de gestionar los convenios firmados por la Comunidad de Madrid en el ámbito de su competencia con cualesquiera órganos o entidades, públicas o privadas y promover la suscripción de nuevos instrumentos de colaboración.



FUENTE: Elaboración propia a partir del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre.

Figura 7. Estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas.

#### 1.6.4. Recursos

Dado que, como hemos dicho, el proceso de transferencias en materia de justicia aún no se ha iniciado, lo que se describe en este epígrafe tiene que ver, necesariamente, con los medios que pronto recibirá la Comunidad de Madrid por parte de la Administración Central.

Según fuentes de la Consejería<sup>147</sup>, la Administración madrileña se hará cargo de aproximadamente 5.400 funcionarios, pertenecientes a los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, así como del Cuerpo de Médicos Forenses. También recibirá 238 empleados laborales al servicio de la Administración de Justicia.

Asimismo, también recibirá los medios materiales necesarios para garantizar el funcionamiento de los aproximadamente 400 órganos jurisdiccionales unipersonales distribuidos entre los 20 partidos judiciales que constituyen la organización judicial de Madrid, así como el de los órganos de carácter colegiado (25 Secciones de la Audiencia Provincial de Madrid y 3 Salas del Tribunal Superior de Justicia de Madrid), las Fiscalías, Forensías, Servicios Comunes y unidades asimiladas.

<sup>147</sup> Esta información puede ser consultada en la página web de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid. [www.comadrid.es/justicia](http://www.comadrid.es/justicia).

## 1.7. DISCAPACIDAD

Sin lugar a dudas, el grado de preocupación de la sociedad y de las instituciones por el desarrollo de políticas de protección social dirigidas a personas con discapacidad es un signo de evolución democrática y de consolidación la política social. Por este y otros motivos, resulta oportuno conocer las actuaciones que se desarrollan desde la Comunidad de Madrid para atender las diversas y múltiples necesidades de este colectivo.

En primer lugar, conviene delimitar el sector al que nos referimos<sup>148</sup>. En la Comunidad de Madrid residen 139.500 personas (2,8% de la población) a las que les ha sido reconocida alguna minusvalía<sup>149</sup>. Del mismo modo, es importante conocer los diferentes tipos de discapacidad, ya que las respuestas institucionales y sociales dependen en gran medida de las carencias y necesidades que manifiestan cada uno de sus tipos.

En la tabla 16 se observa claramente que las discapacidades relacionadas con las disfunciones de los órganos internos y con la piel (22,8%), así como las de carácter motórico (ósteo-articular y neuro-muscular) (36,5%), son las que sufren un mayor número de personas. También son muy frecuentes las discapacidades debidas al retraso mental (12,3%) y las que tienen que ver con alteraciones de tipo visual o auditivo (21,4%).

**TABLA 16**  
**Tipología y frecuencia de las distintas discapacidades en Madrid**

Osteo-articular	22,2%	Neuro-muscular	14,3%
Órganos I. Piel	22,8%	Retraso Mental	12,3%
Trastorno mental	8,0%	Visual	10,7%
Auditiva	10,7%	Expresiva	0,6%
Mixta	1,9%	Otras	1,7%

FUENTE: Base de Datos de Personas con Discapacidad. Elaboración IMSERSO. Área de Valoración.

La respuesta institucional a la población que presenta alguna discapacidad se basa, en gran parte, en el desarrollo de un importante movimiento asociativo de discapacitados y de sus familiares que reciben apoyo directo de la Administración. Las diferentes asociaciones existentes cuentan con una larga trayectoria histórica, cuya raíz última se hunde en el tradicional descuido de los poderes públicos para con los discapacitados. Como resultado, hoy en día existe una importante red de equipamientos gestionados por las entidades asociativas que se financian, entre otras vías, a partir de subvenciones estatales y autonómicas.

Añadido a lo anterior, las Administraciones Públicas vienen desarrollado su política de apoyo a la integración del colectivo social de discapacitados a través de las siguientes líneas: subvención y pago de la estancia en los equipamientos de atención a discapacitados, desarrollo de actuaciones de apoyo al movimiento asociativo del sector, establecimiento de normas que permiten la discriminación positiva al colectivo de discapacitados, medidas que

<sup>148</sup> En España han sido contabilizadas 3.528.200 personas con discapacidad, distribuidas en los siguientes tramos de edad: menos de 6 años (49.577), de 6 a 64 años (1.405.991), más de 65 años (2.072.662).

<sup>149</sup> De estas 139.500 personas el 53,29% son hombres y el 46,71% mujeres. Fuente: Base de Datos Estatal de personas con Discapacidad, IMSERSO 1999.

permiten la accesibilidad de los minusválidos y la ruptura de barreras físicas y sociales que dificultan su integración, y facilitación del acceso de los discapacitados a las redes normalizadas de atención.

### **1.7.1. Competencias transferidas**

Los discapacitados que residen en la Comunidad de Madrid reciben, en un principio, los mismos servicios y prestaciones que el resto de los ciudadanos. No obstante, se benefician de una serie de actuaciones tendentes a la eliminación de diferentes tipos de barreras que, por una parte, favorecen su accesibilidad y, por otra, evitan su exclusión en aquellos ámbitos en los que la discapacidad puede resultar un factor limitante.

Se trata de obedecer, en este sentido, el artículo 49 de la CE por el que se establece que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente en el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

Prueba de ello es que en el EACM, en su nueva redacción de 1998, menciona de forma explícita a los discapacitados cuando, en su artículo 26.1.23, asume las competencias exclusivas en materia de «promoción y ayuda a los minusválidos»

En el ejercicio de estas competencias, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes específicas de Integración de Discapacitados<sup>150</sup>. Otras, como la madrileña, han aprobado leyes relacionadas con la supresión de barreras arquitectónicas, han recogido menciones específicas a los discapacitados en su legislación social y han elaborado planes específicos para estas personas.

Así, es necesario hacer referencia a la Ley 8/1993, de 22 de junio, Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas. Esta Ley pretende «garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas» (artículo 1).

Por otra parte, ya hemos comentado que la Ley 11/1984, de 6 junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, dedica su artículo 11.d) a ordenar la organización de Servicios Sociales Especializados para Minusválidos. Unos servicios que, según refiere dicho artículo, tenderán «a la prevención, tratamiento, rehabilitación integral y reinserción social de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, utilizando en lo posible los Servicios Sociales Generales de la Comunidad».

### **1.7.2. Plan de Acción para personas con discapacidad**

El Plan de Acción para personas con discapacidad de la comunidad de Madrid (1999-2002) ha sido elaborado por la Consejería de Servicios Sociales, que se encarga de pilotar su desarrollo y garantizar la puesta en marcha de aquellas medidas que se consideren oportunas en las restantes Consejerías.

El objetivo general del Plan es proporcionar una respuesta concreta a las crecientes necesidades y nuevas aspiraciones de las personas con discapacidad. En definitiva, se plan-

---

<sup>150</sup> Véase, por ejemplo, el capítulo dedicado a la Comunidad Autónoma Andaluza.



tea promover su integración social y económica para que, de este modo, alcancen el mayor grado de autonomía e independencia.

Para satisfacer estos objetivos se establece un plan de acción que se concreta en las siguientes áreas<sup>151</sup>: promoción de la salud y prevención de las deficiencias, asistencia sanitaria y rehabilitación integral, participación e integración en la vida económica e integración comunitaria y vida autónoma.

El Plan, por otra parte, integra lo que se denominan «acciones nuevas» (por ejemplo, las encaminadas a la creación de algún tipo de recurso específico) y acciones tendentes a la mejora y a la reconducción hacia nuevas fórmulas de gestión de determinadas iniciativas que actualmente se están llevando a cabo (por ejemplo, el incremento de contratos de servicios).

El presupuesto destinado a este Plan es de 83.703.194 miles de pesetas, incluyéndose en el mismo tanto las acciones establecidas desde la Consejería de Servicios Sociales como las del resto de Consejerías.

### 1.7.3. Recursos

En este apartado cabe reseñar, en primer lugar, los recursos específicos articulados desde las Consejerías de Servicios Sociales y Trabajo, ya que en el resto de Consejerías lo que se desarrolla son actuaciones para que los discapacitados se incorporen a los recursos normalizados.

#### 1.7.3.1. Consejería de Servicios Sociales<sup>152</sup>

La Red de atención a las personas con minusvalías de la Comunidad de Madrid cuenta con los recursos que se reflejan en la tabla 17.

**TABLA 17**  
**Centros de la Red de atención a las Personas con minusvalía**  
**de la Comunidad de Madrid. Año 1999**

<b>Centros residenciales:</b>	
Residencias para personas con deficiencia mental	2.548 plazas
Pisos tutelados para minusválidos psíquicos	15 plazas
Residencias para personas con deficiencia física	20 plazas
<b>Centros no residenciales:</b>	
Centros Base	6 centros
Centros Ocupacionales	2.325 plazas
Centros de Día	1.878 plazas

FUENTE: Memoria de la Consejería de Servicios Sociales 2000.

<sup>151</sup> Fuente: Informe técnico referido al Plan de Acción para personas con Discapacidad elaborado por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Informe 6/1999.

<sup>152</sup> Fuente: Memoria de la Consejería de Servicios Sociales Año 1999.

La Comunidad<sup>153</sup> sufraga, en este momento, el 97% del coste del mantenimiento de la red pública de centros que atienden a la población que presenta algún grado de discapacidad. Igualmente, hay que indicar que 78.456 personas han utilizado, durante el año 2000, algún tipo de servicio.

Del mismo modo, conviene hacer referencia a las prestaciones que se proporcionan desde el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (véase tabla 18).

**TABLA 18**  
**Prestaciones para personas con discapacidad del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid Año 1999**

Pensiones no contributivas	15.383
Pensiones asistenciales por invalidez	3.778
Transporte en taxi a discapacitados	837
Ayudas individuales a personas con discapacidad	705
Intérpretes para sordos (número de servicios)	2.825
Derivadas de la LISMI (SGIM-SATP-SMCGT-AS)	
Prestaciones	10.093
Perceptores	6.072

FUENTE: Memoria de la Consejería de Servicios Sociales 2000.

Las prestaciones derivadas de la LISMI están dirigidas a personas que no pueden trabajar y que, por lo tanto, no pueden acceder al Sistema de la Seguridad Social. Se regulan por la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero. En 1996 su gestión fue transferida a la Comunidad de Madrid. Entre ellas destacan la asistencia sanitaria y prestación farmacéutica, el subsidio de garantía de ingresos mínimos, el subsidio por ayuda de tercera persona y el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte. Estas prestaciones son reglamentarias y compatibles entre sí, por ello, cada perceptor puede acceder a más de una.

Por otra parte es preciso subrayar, siguiendo datos ofrecidos por el INE, que durante el año 1999 un total de 371.348 personas han recibido alguna de estas ayudas.

### **1.7.3.2. Consejería de Empleo<sup>154</sup>**

La integración laboral es, sin duda, el mayor reto al que se enfrentan los discapacitados. En este sentido, la Consejería de empleo viene desarrollando dos vías de actuación. En primer lugar, financiar y apoyar a las empresas que incorporan a personas con discapacidad en sus plantillas. De hecho, en el período 1996/2000, este tipo de integración laboral han beneficiado a más de 12.000 discapacitados. En concreto, se han realizado 6.851 con-

<sup>153</sup> Datos aportados por la Consejería de Servicios Sociales año 2000. Fuente Servicio de Estadística de la Consejería de Presidencia.

<sup>154</sup> Los datos aportados y referidos a la Consejería de Empleo proceden del Servicio de Estadística de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid.

tratos indefinidos y 3.694 temporales, distribuidos de la siguiente forma: 4.987 para discapacitados físicos, 5.170 para discapacitados psíquicos y 2.254 para discapacitados sensoriales.

En este mismo período (1996/2000), la Comunidad de Madrid ha invertido más de 5.000 millones de pesetas en subvenciones y ayudas para la contratación indefinida<sup>155</sup>. Asimismo, la Consejería de Trabajo ha puesto en marcha una iniciativa de gran interés, los Centros Especiales de Empleo, de los que en este momento ya se cuenta con 106.

### *1.7.3.3. Consejería de Educación*<sup>156</sup>

Esta Consejería, partiendo de la base de que existen necesidades educativas especiales, se plantea la integración escolar de los discapacitados en los centros escolares de la red general, utilizando para ello la figura del profesor de apoyo. Sin embargo, como en algunos casos se hacen necesarios centros educativos especiales, la Consejería de Educación también cuenta con 7 Centros de Educación Especial y una plantilla aproximada de 180 profesores. A estos recursos se unen, además, los Equipos de Orientación Psicopedagógica que apoyan a los centros de la Red General.

Por último, hay que indicar que la Consejería de Educación viene trabajando en un ambicioso e interesante proyecto denominado «Albor», consistente en la incorporación de nuevas tecnología al sistema educativo y que permitirá mejorar el aprendizaje de los alumnos con necesidades especiales. Se trata de un proyecto en el que colaboran distintas entidades y empresas del sector. El objetivo es facilitar el acceso de la población Discapacitada en edad escolar al propio sistema educativo y a los contenidos y materias que en el mismo se desarrollan.

### *1.7.3.4. Movilidad*

Sin lugar a dudas, uno de los principales objetivos relacionados con el colectivo de discapacitados es evitar su aislamiento. Por este motivo, en los últimos años se viene realizando un importante esfuerzo para facilitar los desplazamientos y la movilidad de aquellas personas que presentan graves problemas para desplazarse de un lugar a otro. Por lo tanto, parece oportuno indicar alguna de las acciones que están favoreciendo la integración de los discapacitados en la medida en que les permite acceder, de forma autónoma, a los diferentes lugares y espacios de trabajo, estudio y ocio, entre otros.

En este sentido, las personas con discapacidad o minusvalía superior al 33%, y que están empadronadas en Madrid, tienen derecho a la «Tarjeta Especial de Transporte», que da derecho a una importante reducción en los precios.

Por otra parte, la flota de autobuses de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT) está incorporando, desde hace unos años, autobuses de «piso bajo» para facilitar el acceso a los mismos de las personas con discapacidad.

Existen, por otra parte, subvenciones para realizar adaptaciones en los vehículos pro-

<sup>155</sup> Hay que recordar que en 1996 la Comunidad recibió las competencias del INEM en esta materia.

<sup>156</sup> Los datos proceden de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Centros Educativos.

pios de una persona con discapacidad, exenciones del impuesto de matriculación y de circulación y autorizaciones para aparcar en ciertas zonas restringidas para personas con discapacidad.

Madrid cuenta, además, con 32 euro-taxis, que son vehículos adaptados para poder introducir una silla de ruedas, y RENFE, al igual que las empresas de autobuses, aplican descuento a las personas con minusvalía reconocida.

#### **1.7.4. Legislación**

Como se ha indicado anteriormente, la Comunidad de Madrid se carece de una Ley general de atención a la discapacidad. Sin embargo, hay que señalar que se cuenta con un importante repertorio legislativo orientado a su integración y hacer efectivos sus derechos como ciudadanos. Seguidamente, se realiza una enumeración de los diferentes marcos normativos que tienen relación con la discapacidad.

##### *Supresión de barreras:*

1. Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.
2. Decreto 153/1997, de 13 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico del fondo para la supresión de barreras y promoción de la accesibilidad.
3. Decreto 141/1998, de 30 de julio, por el que se regulan las ayudas públicas destinadas a la eliminación de barreras y a la promoción de ayudas técnicas.
4. Decreto 71/1999, de 20 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del régimen sancionador en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas..

##### *Integración educativa:*

1. Real Decreto 696/1995, de adecuación de las necesidades educativas especiales. Se trata de una norma de carácter estatal que tiene vigencia en la Comunidad de Madrid, ya que ésta acaba de recibir las competencias en materia educativa. En este sentido, hay que señalar que la Consejería de Educación cuenta ya con un borrador de Decreto Autonómico sobre dicha materia que en breve será aprobado.
2. Ley 6/2000, de 19 de mayo, por la que se modifica el artículo 199 bis de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, estableciendo para personas con discapacidad igual o superior al 33%, la exención del pago de tasa por derechos de examen para la selección del personal al servicio de la Comunidad de Madrid.
3. Real Decreto 6/1999, de 5 de Enero, de aplicación de la reducción de tasas académicas como familia numerosa cuando se cuenta con dos hijos y uno de ellos es Discapacitado. El Plan Autonómico para personas discapacitadas plantea el cumplimiento y desarrollo de este Decreto en la Comunidad de Madrid.
4. Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el acceso a los estudios universitarios. En su artículo 10 se menciona la adaptación para los alum-

nos discapacitados. Se plantea el establecimiento de medidas específicas para aquellos alumnos que demuestren que no pueden realizar las pruebas de acceso con los medios ordinarios. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación, se plantea las acciones correspondientes para cumplir esta norma jurídica.

5. Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios. En su artículo 17 establece que se reservará un 3% de las plazas disponibles para estudiantes que tengan reconocida una minusvalía igual o superior al 3%. El Plan de Acción para personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid establece dicho referente normativo como uno de sus objetivos de integración de minusválidos.

#### *Vivienda:*

1. Decreto regulador de adjudicación de vivienda pública en la Comunidad de Madrid. Este instrumento jurídico se ha analizado en el apartado de vivienda.

#### *Servicios Sociales:*

1. Decreto 342/1999, de 23 de Diciembre, por el que se regula el régimen jurídico básico del servicio público de atención a personas con discapacidad física y sensorial.
2. Decreto 70/1999, de 13 de mayo, por el que se crean los ficheros manuales y automatizados de datos de carácter personal de los Centros Ocupacionales y Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos dependientes del Servicio Regional de Bienestar Social.
3. Decreto 276/2000, de 28 diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de personas con Discapacidad.

#### *Empleo:*

1. La actual Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) plantea de forma expresa la indicación sobre la contratación de Minusválidos en empresas superiores a 50 trabajadores.

### **1.7.5. Tejido asociativo**

Desde los años 40, la iniciativa social en España ha buscado dar respuesta a los graves problemas de integración que presentan los discapacitados. Se trata, en la mayoría de los casos, de asociaciones de personas directamente afectadas por algún tipo de discapacidad o de entidades formadas por familiares de los mismos.

En la Comunidad de Madrid, la red pública de atención a personas con discapacidad se articula a partir de la importante iniciativa social existente, pues la Administración pública, a través de la Consejería de Servicios Sociales, se limita a realizar conciertos de plazas y a subvencionar proyectos concretos de actuación.

En el año 1999, los conciertos con la iniciativa social implicaban a 39 centros residenciales (con un total de 1.817 plazas) y a 60 centros no residenciales en (2.507 plazas)<sup>157</sup>.

En la misma fecha, el presupuesto de la Consejería de Servicios Sociales destinado a subvencionar entidades sociales ascendió a 2.380.458.380 pesetas, siendo de este modo el sector de discapacidad el que más subvención recibe de la citada Consejería. Fueron beneficiadas, en concreto, 109 instituciones sin fin de lucro. A la cifra mencionada hay que añadir el gasto destinado a los conciertos que garantizan la gestión privada de los centros de titularidad pública. En el año 1999 se destinó una cantidad cercana a los 4.000 millones de pesetas para pagar los conciertos con entidades que gestionaban centros residenciales, ocupaciones y centros de día.

## **2.2. PRESUPUESTOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En las páginas anteriores ya hemos dedicado varios epígrafes a consignar los programas presupuestarios destinados a sufragar el coste que supone el mantenimiento de cada uno de los sistemas de bienestar de la Comunidad de Madrid que hemos descrito. A continuación los examinaremos brevemente para tratar de determinar la evolución y distribución del gasto público dependiente de la Administración Autonómica a lo largo de la década de los noventa.

No obstante, antes de comenzar nos gustaría realizar una serie de comentarios sobre el modo en el que nos hemos acercado al estudio de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Si bien es cierto que hubiese sido deseable presentar aquí los datos derivados de la liquidación presupuestaria de cada ejercicio y, en particular, las cifras relativas a la fase de obligaciones reconocidas, ello no ha sido posible debido, en primer lugar, a que el Tribunal de Cuentas de la Comunidad de Madrid es una entidad de creación reciente y a que, desde el mismo, no nos han podido ofrecer los datos que serían necesarios para analizar todo el período establecido. En segundo lugar, y pese a que el Instituto de Estadística de Madrid ofrece datos sobre los Presupuestos de la Comunidad, tanto iniciales como liquidados, desde el año 1985, el grado de desagregación de los mismos (por secciones)<sup>158</sup> no es suficiente para alcanzar los objetivos que nos hemos propuesto. Finalmente, cabe comentar que las cifras que ofrecen las distintas Consejerías, a través de sus memorias o en sus páginas web, se ordenan en función de criterios temporales y estructurales demasiado diversos.

Ante tales eventualidades, hemos partido de los datos consignados en los volúmenes editados por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, bajo el título «Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid», relativos a los años comprendidos entre 1990 y 1999. Desde los mismos, y analizándolos año tras año y programa por programa, hemos obtenido los datos que a continuación se presentan. No obstante, a partir de los mismos, el lector se podrá hacer una primera idea de la dirección que los diferentes gobiernos de la Comunidad han querido imponer a la política social madrileña en estas materias.

Así pues, los datos que presentamos a continuación se corresponden con el gasto comprometido en los presupuestos iniciales y se expresan en miles de pesetas. No se incluye el

<sup>157</sup> Memoria de la Consejería de Servicios Sociales. Año 1999.

<sup>158</sup> Esto último, como se comprenderá, hace imposible determinar qué parte del gasto se destina a cada uno de los sistemas de bienestar que nos interesan.

sistema de Justicia, dado que durante el período analizado la Administración de la Comunidad de Madrid no ha contemplado ninguna asignación económica para el mismo<sup>159</sup>.

Como se puede observar en la tabla 19, el gasto total comprometido de los cinco Sistemas de Bienestar Social (Servicios Sociales, Sanidad, Educación, Empleo y Vivienda) durante los 10 años que se han estudiado, asciende a 3.105.704.843 miles de pesetas. Es decir, más de 3 billones de pts. De esta cifra, el 21,45% corresponde a Servicios Sociales, el 36,55% a Sanidad, el 21,22% a Educación, el 4,39% a Empleo y el 16,40% a Vivienda.

Si se observan estos datos por anualidades, vemos que la dotación presupuestaria para los cinco sistemas ha ido creciendo progresivamente año tras año, pasando de los 204.213.698 miles de pesetas de 1990 a los 513.655.659 de 1999. Observamos, pues, que el incremento total a lo largo de estos 10 años se ha situado en un 151,53%. Por anualidades, el crecimiento más elevado correspondió a 1996, con asignaciones superiores en un 46,16% a las del año anterior, que fue, por su parte, el que registró un menor incremento, pues se situó tan sólo en un 3%, el cual, por cierto, era inferior a la subida de los precios en la Comunidad de Madrid durante aquel año.

En la tabla 20, se muestra la evolución porcentual del gasto consolidado para cada uno de los sistemas de Bienestar tomando el año 1990 como base 100. De la misma se desprende que los presupuestos que más han aumentado son los correspondientes a Educación, con más de un 600%, seguidos del de los de Empleo, con cerca de un 400%, situándose ya a una mayor distancia los de Vivienda (93,72%), Sanidad (79,49%) y Servicios Sociales (65,64). El crecimiento de los fondos destinados a las políticas de empleo resulta aún más significativo si se tiene en cuenta que durante los ejercicios de 1991, 1992 y 1993 éstos se vieron mercados casi en un 30%.

La perspectiva anterior se ve completada si se observa la tabla 21, en la que se presenta año por año la evolución del porcentaje del gasto de cada sistema con respecto los demás. A partir de la misma podemos concluir que si bien a principio de la década las políticas Sanitaria (41,46%) y de Servicios Sociales (25,73%) eran las que mayor peso económico tenían en el conjunto de la política social madrileña, al final de la misma la política de Educación había superado a ambas, al concentrar un 32% del total del gasto social en la Comunidad de Madrid. Por otra parte, es posible observar cómo desde 1996 los gastos de los Sistemas de Sanidad, Servicios Sociales y Vivienda han ido perdiendo peso con respecto a los de Educación y Empleo.

Pero más allá de la caracterización general que acabamos de ofrecer, merece la pena analizar por separado cada uno de estos cinco sistemas de bienestar social, para determinar de modo más específico cuál ha sido la evolución y distribución del gasto público en la Comunidad de Madrid en la última década. En todos los casos, comenzaremos presentando un análisis de los programas que fueron incluidos en cada ejercicio para terminar con un examen del gasto por capítulos.

### **2.2.1. Gasto público de la Comunidad de Madrid en Servicios Sociales**

En el año 1990<sup>160</sup>, los programas relacionados con los Servicios Sociales incluidos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid fueron los siguientes: 101 Dirección y Servicios Generales, 102 Planificación de Servicios Sociales, 103 Dirección y Coordinación

<sup>159</sup> Véase el epígrafe dedicado a Justicia. Como se advierte en el mismo, las transferencias en materia de justicia para la Comunidad de Madrid no se llevarán a efecto hasta el segundo semestre de 2002.

<sup>160</sup> Ley 4/1990, de 4 abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Madrid para 1990.



**TABLA 19**  
**Evolución del gasto total consolidado de los Sistemas de Bienestar Social en la Comunidad de Madrid,**  
**Presupuestos iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Servicios Sociales	52.537.439	56.054.907	57.258.503	62.335.401	64.767.038	61.668.691	67.065.530	72.328.041	79.252.519	87.023.249	660.291.318
Sanidad	85.480.920	90.112.785	94.562.331	98.374.631	100.725.459	106.701.273	127.615.095	136.264.833	141.344.227	153.425.581	1.134.607.135
Educación	22.730.566	25.792.838	25.332.148	24.920.367	26.148.485	27.826.126	106.779.751	109.089.207	130.638.706	165.862.430	665.120.624
Empleo	7.903.507	6.409.566	5.810.164	5.599.176	8.607.510	9.865.322	17.227.764	17.139.646	19.271.325	38.454.994	136.288.974
Vivienda	35.561.266	36.851.711	41.578.207	42.511.833	50.806.224	52.546.287	59.285.105	59.536.596	61.830.158	68.889.405	509.396.792
<b>Total</b>	<b>204.213.698</b>	<b>215.221.807</b>	<b>224.541.353</b>	<b>233.741.408</b>	<b>251.054.716</b>	<b>258.607.699</b>	<b>377.973.245</b>	<b>394.358.323</b>	<b>432.336.935</b>	<b>513.655.659</b>	<b>3.105.704.843</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 20**  
**Evolución porcentual del gasto total consolidado de los Sistemas de Bienestar Social en la Comunidad de Madrid,**  
**Presupuestos iniciales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Servicios Sociales	100,00	106,70	108,99	118,65	123,28	117,38	127,65	137,67	150,85	165,64
Sanidad	100,00	105,42	110,62	115,08	117,83	124,82	149,29	159,41	165,35	179,49
Educación	100,00	113,47	111,45	109,63	115,04	122,42	469,76	479,92	574,73	729,69
Empleo	100,00	81,10	73,51	70,84	108,91	124,82	217,98	216,86	243,83	486,56
Vivienda	100,00	103,63	116,92	119,55	142,87	147,76	166,71	167,42	173,87	193,72

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 21**  
**Evolución del porcentaje que cada sistema representa respecto al gasto total consolidado de los Sistemas de Bienestar en la Comunidad de Madrid**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Servicios Sociales</b>	25,73	26,05	25,50	26,67	25,80	23,85	17,74	18,34	18,33	16,94
<b>Sanidad</b>	41,86	41,87	42,11	42,09	40,12	41,26	33,76	34,55	32,69	29,87
<b>Educación</b>	11,13	11,98	11,28	10,66	10,42	10,76	28,25	27,66	30,22	32,29
<b>Empleo</b>	3,87	2,98	2,59	2,40	3,43	3,81	4,56	4,35	4,46	7,49
<b>Vivienda</b>	17,41	17,12	18,52	18,19	20,24	20,32	15,69	15,10	14,30	13,41

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

Servicio Regional de Bienestar Social, 104 Servicios y Centros Sociales, 105 Centro de Promoción Socio-cultural, 106 Residencia de Ancianos Alcalá de Henares, 107 Residencia de Ancianos Aranjuez, 108 Residencia de Ancianos Arganda del Rey, 109 Residencia de Ancianos Ctra. Colmenar, 110 Residencia de Ancianos Colmenar Viejo, 111 Residencia de Ancianos Las Rozas, 112 Residencia de Ancianos Centro Norte, 113 Residencia de Ancianos S. M. Valdeiglesias, 114 Residencia de Ancianos Torrelaguna, 115 Residencia de Ancianos Villaviciosa Odón, 116 Residencia Colegio La Paz, 117 Residencia Navalcarnero, 118 Centro de Acogidas, 120 Centro Magerit, 121 R. A. Vista Alegre, 122 Centro Angel de la Guarda, 123 Gran Residencia de Ancianos, 124 CAEMP la Barranca, 125 Centro Ocupacional Nazaret, 126 Centro Ocupacional Barajas, 127 Plan Regional sobre Drogas<sup>161</sup>, 128 Centro Ocupacional Ciudad Lineal, 129 Residencia Ancianos Ntra. Sra. del Carmen, 130 Residencia Club Ancianos San José, 131 Residencia de Ancianos Carabanchel, 133 Residencia de Ancianos Goya, 134 Centro Ocupacional de Aluche, 135 Centro Ocupacional Fray Bernardino Álvarez, 136 Promoción y Ayudas Sociales.

En nuestro análisis, también hemos incorporado el programa 015 Promoción e igualdad de la Mujer, pues, aunque en 1990 estaba adscrito a la Sección de Presidencia, desde 1996 pasó a formar parte de la Sección de Sanidad y Servicios Sociales.

La mayoría de estos programas se mantuvieron en funcionamiento, con la misma denominación y con partidas presupuestarias crecientes hasta la gran remodelación presupuestaria que se produjo en 1996<sup>162</sup>. No obstante lo anterior, es posible apuntar una serie de cambios en los mismos, así como algunas excepciones a la pauta apuntada.

Así, el programa 102 Planificación y Servicios Sociales no sólo cambió de nombre en 1991, para pasar a denominarse 102 Servicios Sociales Generales, sino que su asignación pasó de 184.604 miles de pesetas de 1990 a 13.830.503 miles de pesetas de 1991, en su mayoría destinadas a transferencias corrientes, dado que desde el mismo se gestionaba el programa de Ingreso Madrileño de Integración (con una previsión de 6.500 beneficiarios al mes) y las pensiones asistenciales (PNC). Este programa también tenía a su cargo la misión de completar y consolidar la Red Básica de Servicios Sociales. En 1999, bajo el mismo nombre, pero con diferente numeración, la cuantía de este programa ascendía a 30.806.102 miles de pesetas.

Por su parte, el programa 101 Dirección y Servicios Generales, sufrió una importante reducción en 1992, pasando de los 19.005.298 miles de pesetas con los que contaba en 1991 a los 14.258.144 miles de pesetas de 1992. Desde esa fecha mantuvo un crecimiento moderado hasta alcanzar los 15.757.860 de 1995, momento en el que, al crearse la nueva Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, hubo de ocuparse de ambas materias.

El programa 103 Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Bienestar Social, que aun con otra denominación habría de estar vigente hasta el final de la década, también sufrió una disminución considerable en 1992. Pasó, en concreto, de 8.107.620 a 2.245.533 miles de pesetas, situándose, al final del período analizado en las 3.804.115 miles de pesetas.

El programa 136 Promoción y ayudas sociales, que contaba con una dotación de 12.156.802 miles de pesetas en 1990, desapareció en 1991. Con la misma numeración, en

<sup>161</sup> A pesar de que, como ya hemos referido más arriba, en este momento el Organismo Autónomo Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid está vinculado orgánicamente a la Consejería de Sanidad, durante la década de los noventa la política social madrileña en el tema de drogodependencias dependió del área de Servicios Sociales.

<sup>162</sup> Una remodelación debida al cambio que se produjo al frente del Gobierno Autonómico al inicio de la nueva legislatura y que, entre otras modificaciones, supuso la integración de los Servicios Sociales, que hasta ese momento había dispuesto de una Consejería independiente, en la nueva Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

1993 se estableció el programa Servicios Sociales Especializados dotado con 5.848.913 miles de pesetas y cuyos objetivos se centraban en la promoción de la atención a minusválidos, tercera edad y diferentes colectivos marginados a fin de posibilitar su integración. La pérdida con respecto al antiguo programa de Promoción y Ayudas Sociales se compensa con las cantidades consignadas al nuevo programa 137 Instituto Madrileño de Atención a la Infancia y a la Familia creado en el año 1992 y cuyos dos objetivos fundamentales se centran en la promoción, coordinación y desarrollo de políticas integradas relativas a la infancia y a la familia y en el ejercicio de las competencias de la Consejería en materia de protección de menores. Este último programa, dotado con 4.131.793 miles de pesetas, perduró hasta el año 1997, momento en el que se situó en los 8.133.181 miles de pesetas.

Entre los programas que simplemente cambiaron de denominación pero no sufrieron modificaciones sustanciales en sus objetivos o en sus asignaciones están el Programa 124 CAEMP la Barranca, que en 1994 pasó a denominarse 124 CAEMP 2 de Mayo, y el programa 131 que adoptó el nombre Residencia de Ancianos Villaverde.

Como hemos dicho, en 1996, al cambiar de signo político el Gobierno de la Región (del PSOE al PP), se produjo una reestructuración de las Consejerías y, con ello, una importante reorganización y un cambio en la numeración de las secciones y programas presupuestarios. Los Servicios Sociales pasaron a depender de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y, en los presupuestos, a encuadrarse en la misma sección. De este modo, los programas vinculados con el Sistema de Servicios Sociales durante el ejercicio presupuestario de 1996 fueron estos: 703 Servicios Sociales Generales, 705 Prevención y Atención de las Drogodependencias, 706 Atención a la Infancia, 707 Promoción e igualdad de la Mujer, 708 Centros de Acogida y Pisos Tutelados para Mujeres, 709 Atención Básica a Minusválidos (INSERSO), 709 Atención Básica a Minusválidos (INSERSO), 710 Servicios Sociales con Medios Ajenos, 740 Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Bienestar Social, 741 Atención a Personas Mayores en Centros Residenciales, 741 Atención a Personas Mayores en Centros Residenciales, 742 Atención a Minusválidos en Centros, 743 Atención a Otros Colectivos en Centros, 750 Dirección y Coordinación de Centros del INSERSO, 751 Atención a Personas Mayores en Centros del INSERSO, 752 Atención a Minusválidos en Centros del INSERSO y 753 Atención Mayores en Hogares y Clubes (INSERSO). Como ya hemos comentado en otros apartados y como puede apreciarse en la denominación de alguno de estos programas, es precisamente en este ejercicio de 1996 cuando se realizan las transferencias de medios y centros del antiguo INSERSO, con el consiguiente incremento presupuestario.

Habría que considerar además la parte correspondiente de los programas 700 Dirección y Gestión Administrativa y 701 Planificación de la Sanidad y los Servicios Sociales, pero, dada la imposibilidad de hacerlo debido al nivel de desagregación de las fuentes que hemos manejado, hemos creído más conveniente incluirlos en el Sistema de Sanidad.

La mayoría de los programas mencionados mantuvieron su codificación, denominación y objetivos hasta el año 1999. Asimismo, y en casi todos los casos, vieron incrementadas de año en año sus asignaciones presupuestarias. Ejemplos de ello son el programa 703 Servicios Sociales Generales, del que ya hemos hablado más arriba y que al año siguiente acortó su nombre para denominarse únicamente Servicios Sociales; el 707 Promoción e igualdad de la Mujer, que pasó de los 2.293.066 miles de pesetas de 1996 a los 4.034.796 miles de pesetas de 1999; o el 710 Servicios Sociales con medios ajenos que lo hizo de 3.903.897 miles de pesetas a 8.431.821 miles de pesetas.

Sin embargo, se observaron reducciones en el programa 709 Atención Básica a Minusválidos (INSERSO) (1.600.854 miles de pesetas en 1996, 1.946.746 miles de pesetas en 1997 y 1.508.987 miles de pesetas en 1999) y en el 750 Dirección y Coordinación de Centros del INSERSO (2.011.327 miles de pesetas en 1996 y 1.738.000 miles de pesetas en 1999).

**TABLA 22**  
**Evolución del gasto consolidado de Servicios Sociales por Capítulo, Presupuestos Iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Capítulo I	1.664.736	2.067.973	4.502.686	6.206.724	6.399.405	6.634.664	22.583.709	23.273.847	24.754.984	25.494.671	123.583.399
Capítulo II	8.847.419	9.024.042	10.491.123	11.608.895	12.227.330	13.058.399	18.972.511	22.219.345	25.313.141	28.767.009	160.529.214
Capítulo III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capítulo IV	27.114.876	31.879.795	28.522.628	29.689.446	30.599.791	31.717.569	19.583.630	20.172.020	21.889.828	23.404.522	264.574.105
Capítulo VI	1.865.474	769.982	1.070.935	1.390.805	1.554.097	637.589	2.242.234	2.455.983	2.869.876	3.841.166	18.698.141
Capítulo VII	4.697.974	2.327.633	2.370.235	2.521.105	2.601.770	2.727.438	1.394.496	1.368.485	1.474.111	2.037.899	23.521.146
Capítulo VIII	60.699	66.972	68.000	76.233	73.100	74.400	71.962	73.832	89.394	91.182	745.774
Capítulo IX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 23**  
**Evolución porcentual del gasto consolidado de Servicios Sociales por Capítulo, Presupuestos Iniciales.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capítulo I	3,76	4,48	9,57	12,05	11,97	12,10	34,83	33,46	32,41	30,48
Capítulo II	19,99	19,56	22,31	22,54	22,87	23,81	29,26	31,94	33,14	34,40
Capítulo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capítulo IV	61,27	69,10	60,65	57,66	57,24	57,83	30,20	29,00	28,65	27,98
Capítulo VI	4,22	1,67	2,28	2,70	2,91	1,16	3,46	3,53	3,76	4,59
Capítulo VII	10,62	5,05	5,04	4,90	4,87	4,97	2,15	1,97	1,93	2,44
Capítulo VIII	0,14	0,15	0,14	0,15	0,14	0,14	0,11	0,11	0,12	0,11
Capítulo IX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.



**TABLA 24**  
**Evolución del Gasto en Servicios Sociales por Sectores de atención (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Red Básica	—	1.804.290	1.911.419	2.130.293	2.180.107	2.069.949	2.317.466	2.472.566	2.711.461	2.951.900
IMI (prestación y proyecto)	65.579	2.711.736	3.384.307	3.209.681	3.467.859	3.771.852	3.768.040	4.108.694	4.459.488	4.469.946
Infancia	—	—	5.129.539	6.036.954	6.060.983	6.642.323	7.133.275	7.544.763	7.948.557	8.591.528
Discapacidad	—	—	2.794.086 <sup>(2)</sup>	5.140.661	6.794.523	6.934.566	14.025.750 <sup>(4)</sup>	15.255.339	16.105.158	16.796.943
Mayores	—	—	10.296.327 <sup>(2)</sup>	11.861.049	12.251.711	13.002.364	22.106.502 <sup>(4)</sup>	24.441.073	28.459.394	31.216.433
Mujer	—	—	241.453 <sup>(2)</sup>	454.691	490.477	506.455	2.190.670 <sup>(3)</sup>	2.608.262	3.338.707	4.273.504

(1) No es posible desglosar el gasto correspondiente al resto de los sectores.

(2) Sin acción concertada (4.781 millones) ni subvenciones (2.475 millones).

(3) Transferida Dirección General de la Mujer de la Consejería de la Presidencia.

(4) Se incorporan servicios transferidos del INSERSO.

FUENTE: Consejería de Servicios Sociales.

El programa 704 Servicios Sociales Especializados, con sus 8.133.181 miles de pesetas se mantuvo vigente tan sólo durante el ejercicio de 1996. Por su parte, el 705 Prevención y Atención de las Drogodependencias, que en 1996 contaba con 6.888.133 miles de pesetas, cambió de código y denominación en 1997, y se convirtió en el programa 770 Agencia Anti-droga de la Comunidad de Madrid, siendo su presupuesto de gastos para 1999 de 8.588.117 miles de pesetas.

Antes de terminar este repaso de los programas del Sistema de Servicios Sociales, debemos advertir que en nuestro análisis y, por lo tanto, en las tablas generales que hemos presentado con anterioridad, hemos considerado conveniente incluir el programa 011 Defensa del Menor (dependiente de la Asamblea de Madrid y que inició su andadura en el ejercicio de 1997 de 146.400 miles de pesetas y que en 1999 alcanzó las 254.924).

En lo que se refiere al gasto en Servicios Sociales por capítulos presupuestarios, en la tablas 22 y 23 se presenta un resumen de la evolución del mismo. De forma breve podemos decir que, si al iniciarse la década de los 90, los principales gastos de esta Sistema de Protección se consignan en el Capítulo IV de Transferencias Corrientes, con un 61,27% sobre el total, al final de la misma lo hacían en Capítulo II de Gastos Corrientes en Bienes (30,40%) y Servicios y en Capítulo I de Gastos de Personal (34,40%). El Capítulo VIII de Activos financieros es durante todo el período analizado muy poco significativo, entre un 0,11 y 0,15%. Por su parte, el Capítulo de Inversiones reales varió entre 4,59% de 1999 y el 1,6% de 1995. Finalmente, la gran variabilidad del Capítulo VII que iniciaba la década representado un 10,62% sobre el total y se situaba en su punto más bajo (1,93%) en 1998.

Pero no debemos dar por finalizado este análisis presupuestario del Sistema de Servicios Sociales sin presentar algunos datos, en esta ocasión ofrecidos directamente por la Consejería, sobre a la evolución del Gasto en función de los Sectores de atención. Son los que se presentan en la tabla 24. En la misma, llama la atención el importante crecimiento de los fondos destinados a la discapacidad y al sector de mayores, así como la relativa estabilidad de las cifras vinculadas tanto a la Red Básica como al resto de los sectores a los que se presta servicios. Vemos, por otra parte, que el gasto en todos estos ámbitos es creciente año tras año y que, a partir de las transferencias recibidas de la Administración Central, se han visto incrementados de forma muy importante.

### **2.2.2. Gasto público de la Comunidad de Madrid en Sanidad**

Dado que las transferencias del Estado en materia de Sanidad se han producido muy recientemente, es lógico pensar que en un análisis que incorporase períodos posteriores a los que aquí se analizan, sus cifras se viesen incrementadas de forma significativa. Pero aun así, tal y como ya hemos apuntado, el gasto sanitario en la Comunidad de Madrid ha sido, después del de Educación, el que mayor volumen presupuestario ha manejado.

Los programas incluidos en los presupuestos para 1990 fueron: 081 Dirección y Servicios Generales, 082 Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Salud, 083 Atención a Personas y Medio Ambiente, 084 Asistencia en Instituciones Sanitarias, 085 Hospital General Gregorio Marañón, 086 Hospital Villa del Prado, 087 Hospital Psiquiátrico de Madrid, 088 Planificación, Formación e Investigación de Salud y 089 Centro de Transfusiones de la Comunidad de Madrid.

El Programa 081 inició la década con una dotación de 32.630.951 miles de pesetas y finalizó la misma, después de la remodelación comentada de 1996, en el que su código pasaría a ser el 700, con unos fondos de 70.703.587 miles de pesetas, parte de los cuales corresponden, como ya hemos dicho, a los Servicios Sociales.

El 082, que también en 1996 trocaría su código por el de 730 Dirección y Coordinación del Servicio Regional de Salud, sufrió una disminución muy considerable en sus asignaciones en el año 1991, pues sus 6.578.534 miles de pesetas del año anterior se vieron reducidas a 710.526 miles de pesetas. El programa no volvió a contar con su volumen inicial de créditos en toda la década, sin embargo, al finalizar ésta, su cuantía se situaba en 4.603.483 miles de pesetas.

En cuanto al Programa 083 Atención a Personas y Medio Ambiente, puede decirse que se redujo de forma importante, al pasar de 7873932 miles de pesetas en 1990 a 1.662.771 en 1992. Esto se produjo antes de su cambio de denominación en 1993 por la de 083 Prevención y Promoción de la Salud y de código en 1996 (072). En 1999 el gasto destinado a este programa era de 4.239.164 miles de pesetas.

Hasta 1996 se mantuvo vigente el programa 084 Asistencia en Instituciones Sanitarias con unos fondos que se fueron recontando progresivamente (8.613.808 miles de pesetas en 1990 y 2.755.857 miles de pesetas en 1995).

En 1991 el programa 086 Hospital Villa del Pardo, que había dispuesto 666.110 miles de pts. fue sustituido por el 086 Atención Especializada Hospitalaria que contaba con 10.034.714 miles de pesetas. Este último programa fue reduciéndose sus gastos levemente hasta 1996 (8.291.288 miles de pesetas), momento en el que pasó a adoptar el código 732, hasta que en 1998 fue sustituido por el programa 732 Atención Especializada Hospitalaria y, de nuevo en 1999 por el 732 Hospital Psiquiátrico (2.850.297 miles de pesetas).

También en 1991 cambió de nombre del programa 087 Hospital Psiquiátrico de Madrid, convirtiéndose en el programa de Atención especializada en Salud Mental, con unos gastos asignados en esa fecha de 2.341.803 miles de pesetas. Desaparecería en 1995, año en el que contaba con 5.889.752 miles de pesetas.

El Programa 088 Planificación, Formación e Investigación de Salud sólo estuvo vigente en el ejercicio de 1990 con 638.741 miles de pesetas. En 1992 ocupó su lugar el programa 088 Asistencia Sanitaria que, tras la reestructuración de 1996, adoptó el nombre 734 atención Primaria y terminó la década con 3.807.674 miles de pesetas.

El programa 089 Centro de Transfusiones de la Comunidad de Madrid, activo durante toda la década, ha ido incrementando poco a poco sus fondos (415.695 miles de pesetas en 1990 y 1.447.065 miles de pesetas). Desde 1996 adoptó el nombre 735 Promoción de la Hemodonación.

Así pues, en 1996 eran operativos los siguientes programas: 700 Dirección y Gestión Administrativa, 701 Planificación de la Sanidad y Los Servicios Sociales, 702 Prevención y Promoción de La Salud, 730 Dirección y Coordinación del Serv. Reg. de Salud, 731 Hospital General Universitario, 732 Atención Especializada Hospitalaria, 733 Atención Especializada Extrahospitalaria, 734 Atención Primaria y 735 Promoción de la Hemodonación.

A ellos se uniría el Programa 736 Complejo Hospitalario Cantoblanco Psiquiátrico, que ya había existido en 1994 bajo el código 090, para desaparecer, de nuevo, en 1995. Su dotación inicial pronto se vio reducida al pasar de los 4.329.316 miles de pesetas de 1994 a los 2.406.802 miles de pesetas de 1999.

Finalmente, cabe señalar que en 1998 se introdujeron 5 nuevos programas a los Presupuestos, de los cuales sólo indicamos sus dotaciones de 1999: 704 Dirección y Coordinación Sanitaria (850.669 miles de pesetas), 781 Hospital de El Escorial (2.940.751 miles de pesetas), 782 Hospital Virgen de la Poveda (1.460.889 miles de pesetas), 783 Hospital del Guadarrama (1.162.295 miles de pesetas), 784 Instituto Psiquiátrico y Salud Mental «José Germain» (1.973.846 miles de pesetas) y 785 Instituto de Cardiología de Madrid (1.125.812 miles de pesetas).

Para resumir la evolución y distribución del Gasto Sanitario por capítulos es necesario atender a las tablas 25 y 26. De este modo, pronto se advierte que los dos capítulos que han

**TABLA 25**  
**Evolución del gasto consolidado de Sanidad por Capítulo, Presupuestos Iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Capítulo I	36.787.460	41.770.029	44.546.003	46.493.392	48.044.705	50.115.992	53.838.353	54.036.813	55.274.733	56.173.924	487.081.404
Capítulo II	9.089.848	9.450.751	12.016.419	14.438.315	15.003.247	15.843.655	17.311.350	18.975.065	18.760.092	21.998.280	152.887.022
Capítulo III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capítulo IV	26.613.938	30.052.553	31.616.723	30.804.755	30.933.551	31.976.809	46.421.976	53.839.884	56.952.704	61.499.412	400.712.305
Capítulo VI	6.331.467	4.014.976	2.750.593	3.100.302	2.698.530	4.167.556	3.745.574	3.369.591	3.748.750	5.224.515	39.151.854
Capítulo VII	6.530.447	4.567.735	3.465.093	3.341.102	2.921.530	4.366.856	6.053.385	5.790.932	6.352.033	77.681	43.466.794
Capítulo VIII	177.760	256.741	172.500	199.125	223.905	230.405	254.457	252.547	255.915	8.453.790	10.477.145
Capítulo IX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 26**  
**Evolución porcentual del gasto consolidado de Sanidad por Capítulo, Presupuestos Iniciales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capítulo I	43,01	46,35	47,11	47,26	48,13	46,97	42,18	39,66	39,11	36,61
Capítulo II	10,63	10,49	12,71	14,68	15,03	14,85	13,56	13,93	13,27	14,34
Capítulo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capítulo IV	31,12	33,35	33,43	31,31	30,99	29,97	36,37	39,51	40,29	40,08
Capítulo VI	7,40	4,46	2,91	3,15	2,70	3,91	2,93	2,47	2,65	3,41
Capítulo VII	7,64	5,07	3,66	3,40	2,93	4,09	4,74	4,25	4,49	0,05
Capítulo VIII	0,21	0,28	0,18	0,20	0,22	0,22	0,20	0,19	0,18	5,51
Capítulo IX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

acumulado la mayor proporción, aunque con tendencias inversas en su evolución, han sido los gastos de personal (que comenzaron la década suponiendo un 43,01% sobre el total y la terminaron representando un 36,61%) y las transferencias corrientes (que de representar un 31,12% sobre el total en 1990 pasaron a un 40,29% en 1999). Por su parte, los gastos corrientes en bienes y servicios en ningún año superaron el 15,03% sobre el total que se constató en 1995, fijándose su menor proporción sobre el resto de capítulos en 1991 (10,49%). El mayor gasto en inversiones reales se produjo en 1990, con 6.530.447 miles de pts (7,64% del gasto anual). Por otra parte, las transferencias de capital mostraron un comportamiento variable que tuvo su punto máximo en 1990 (7,64%) y mínimo en 1999 (0,05%). Finalmente, cabe decir que no hemos constatado gastos ni pasivos financieros, aunque sí algunos activos poco significativos (salvo en el año 1999 que fueron de 8.453.790 miles de pesetas, un 5,51% del presupuesto anual).

### 2.2.3. Gasto público de la Comunidad de Madrid en Educación

Si bien es cierto que el gasto relacionado con el Sistema Educativo ha terminado siendo a finales de los noventa el más importante de todos los que venimos analizando, su descripción, debido al menor número de programas presupuestarios que incluye, resulta más sencilla que las que hemos realizado hasta ahora.

En 1990 los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid incluían tan sólo cinco programas vinculados con la Educación: 141 Dirección y Servicios Generales, 142 Educación, 143 Juventud, 144 Menores protegidos y 145 Educación Infantil. A ellos se sumó, en 1995, el programa 147 Universidades e Investigación.

Con la reorganización ya comentada de las Consejerías de 1996, se modificaron los códigos y, en ocasiones, la denominación los programas que venían funcionando desde 1990. Sus nuevos descriptores fueron los siguientes: 800 Dirección y Gestión Administrativa, 803 Educación, 805 Centros Escolares y Educación Musical, 804 Juventud, 806 Educación Infantil y 802 Universidades. El cambio más significativo se produjo en el programa 805 Centros Escolares y Educación Musical, antiguo programa 144 Menores protegidos, que ya en 1991<sup>163</sup> y en 1993<sup>164</sup> había cambiado su denominación y, como ésta indica, también sus objetivos<sup>165</sup>. Añadido a lo anterior, en 1996 también se crearon los programas 801 Coordinación y Voluntariado Social y 808 Investigación. Finalmente, la estructura anterior fue completada con el programa 816 Plan de mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria.

Los gastos asignados a la mayoría de estos programas han seguido una tendencia creciente, si bien es cierto que con algunas excepciones. Así, el programa 800 Dirección y Gestión Administrativa, después de haber alcanzado 9.913.567 miles de pesetas en 1995, redujo su cuantía hasta 4.643.626 miles de pesetas en 1996, terminando la década con una asignación de 5.577.004 miles de pesetas. En la misma línea, el programa 803 Educación manifestó una reducción substancial en 1992, al pasar de 3.621.037 miles de pesetas del año anterior a 2.850.417 miles de pesetas, aunque en 1999 contaba con 4.193.535 miles de pesetas.

Algo similar ocurrió con el programa 805 Centros Escolares y Educación Musical, cuyos

<sup>163</sup> En 1991 pasó a denominarse Programa 144 Coordinación Educativa y Centros Escolares.

<sup>164</sup> En 1993 su nombre pasó a ser 144 Centros Escolares y Educación Musical.

<sup>165</sup> Más que modificar sus objetivos, lo que ocurrió con el programa 014 fue que éstos se ampliaron concretándose en: mantener y mejorar la Ciudad Escolar y los Centros infantiles, promover programas de prevención de situaciones de riesgo, convocar becas de comedor y mantener talleres cooperativos de formación laboral como alternativa a jóvenes con dificultades escolares.

gastos asignados llegaron a su punto máximo en 1991 (6.058.765 miles de pesetas) y al mínimo en 1993 (3.163.962).

Desde 1996, el Programa mejor dotado económicamente ha venido siendo el 802 de Universidades. De los 2.041.665 miles de pesetas con que contaba en 1995, pasó a los 80.089.859 miles de pesetas en 1996 y a 112.628.876 miles de pesetas en 1999. En su mayor parte, los gastos se agrupaban, lógicamente, en el Capítulo IV de Transferencias Corrientes destinadas a la Universidades.

Como se puede observar en las tablas 27 y 28, este último programa 802 ha tenido un importante efecto a la hora de determinar la evolución del gasto consolidado y del porcentaje del gasto consolidado en educación entre 1990 y 1999. No en vano, desde el momento en el que ha estado vigente, las transferencias corrientes, que en 1990 suponían tan sólo un 11,44% del presupuesto, pasaron a representar más de la mitad de éste último, llegando en 1999 a un 57,78% sobre el total. En el mismo sentido, también observamos que, si bien los gastos de personal eran el capítulo más voluminoso en 1990 (36,82%), en 1999 tan sólo alcanzaban el 9,73%, siendo superados, además de por el capítulo IV recién comentado, por los correspondientes a transferencias de capital (10,61%) y activos financieros (16,82%). Finalmente cabe apuntar que no se han observado gastos ni pasivos financieros, y que los activos financieros, comparados con el total del presupuesto, no han sido demasiado significativos (con un máximo de 0,19% sobre el total en 1998).

#### **2.2.4. Gasto público de la Comunidad de Madrid en Empleo**

Entre 1990 y 1995, los dos únicos programas relacionados con el empleo que se encontraban en los Presupuestos Generales Comunidad de Madrid eran el 032 Relaciones Laborales y el 041 Formación y Promoción de Empleo.

El primero de ellos cambiaría de nombre en 1993 (081 Consejo Económico y Social) y pasaría a conformar una sección propia con un único programa en 1996 (101 Consejo Económico y Social) y en 1997 volvería a modificar su denominación (101 Asesoramiento Económico y Social). El volumen de gastos asignado a este programa se mantuvo más o menos estable durante toda la década, con un máximo de 200.165 miles de pesetas en 1992 y un mínimo de 112.711 miles de pesetas en 1991.

El programa 041, que en 1996 pasaría a denominarse 506 Empleo y Formación, inició la década con un presupuesto de 7.739.770 miles de pesetas y la terminó con 20.649.880 miles de pesetas.

A partir de 1996 también estuvo activo el programa 511 Trabajo y Seguridad e Higiene. Sus gastos en ese año se situaron en 2.242.199 miles de pts y ascendieron a 3.460.907 miles de pesetas en 1999, ejercicio en el que pasó a denominarse 511 Trabajo.

En 1997 los programas anteriores se vieron complementados con el 550 Agencia Para el Empleo de Madrid, que para ese año tenía una asignación de 100.000 miles de pesetas y que terminó la década con 732.265 miles de pesetas.

Finalmente, ya en 1999, se crearon tres nuevos programas más, el 514 Formación Profesional Ocupacional (12.742.100 miles de pesetas), el 560 Agencia para la Formación de Madrid (108.761 miles de pesetas) y el 570 Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (580.321 miles de pesetas).

El comportamiento del presupuesto de empleo por capítulos puede ser estudiado en las tablas 29 y 30. Como se puede observar todos los capítulos, salvo el III y el IX, que no registraron ningún movimiento, se vieron incrementados en términos absolutos entre 1990 y 1999.



**TABLA 27**  
**Evolución del gasto consolidado de Educación por Capítulo, Presupuestos Iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Capítulo I	8.369.671	10.482.292	9.770.587	8.527.460	8.851.084	9.392.396	10.263.000	10.450.058	10.699.863	16.140.598	102.947.009
Capítulo II	6.023.009	6.374.587	6.681.093	3.018.283	3.077.896	3.264.612	5.423.981	6.134.182	6.782.679	8.338.019	55.118.341
Capítulo III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capítulo IV	4.105.505	4.138.478	4.353.627	8.592.311	8.950.684	8.480.544	72.391.595	74.160.617	87.959.464	95.832.033	368.964.858
Capítulo VI	2.600.541	3.133.940	2.658.695	2.721.446	2.456.321	3.581.824	4.072.820	2.621.572	2.353.101	17.605.450	43.805.710
Capítulo VII	1.630.840	1.637.784	1.834.146	2.030.000	2.772.000	3.063.650	14.584.804	15.678.094	22.976.615	27.899.842	94.107.775
Capítulo VIII	0	18.484	34.000	30.867	40.500	43.100	43.551	44.648	244.334	46.488	545.972
Capítulo IX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 28**  
**Evolución porcentual del gasto consolidado de Educación por Capítulo, Presupuestos Iniciales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capítulo I	36,82	40,65	38,57	34,22	33,85	33,75	9,61	9,58	8,17	9,73
Capítulo II	26,50	24,72	26,37	12,11	11,77	11,73	5,08	5,62	5,18	5,03
Capítulo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capítulo IV	18,06	16,05	17,19	34,48	34,23	30,48	67,80	67,98	67,14	57,78
Capítulo VI	11,44	12,15	10,50	10,92	9,39	12,87	3,81	2,40	1,80	10,61
Capítulo VII	7,17	6,35	7,24	8,15	10,60	11,01	13,66	14,37	17,54	16,82
Capítulo VIII	0,00	0,07	0,13	0,12	0,15	0,15	0,04	0,04	0,19	0,03
Capítulo IX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 29**  
**Evolución del gasto consolidado de Empleo por Capítulo, Presupuestos Iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Capítulo I	131.898	256.784	229.320	385.227	403.153	442.701	1.268.870	1.120.608	1.347.638	2.257.257	7.843.456
Capítulo II	224.609	465.687	435.844	492.949	365.157	3.172.421	843.971	889.806	1.061.052	1.148.954	9.100.450
Capítulo III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capítulo IV	960.000	652.879	700.000	650.000	660.000	1.065.000	10.794.400	10.980.781	12.211.805	17.222.017	55.896.882
Capítulo VI	1.842.000	1.875.000	250.000	0	175.000	100.000	130.000	5.406	33.000	12.271.050	16.681.456
Capítulo VII	4.745.000	3.158.530	4.195.000	4.071.000	7.005.000	5.085.000	3.830.343	4.142.840	4.617.625	5.554.677	46.405.015
Capítulo VIII	0	525	0	0	200	200	200	205	205	1.039	2.574
Capítulo IX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 30**  
**Evolución porcentual del gasto consolidado de Empleo por Capítulo, Presupuestos Iniciales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capítulo I	1,67	4,01	3,95	6,88	4,68	4,49	7,52	6,54	6,99	5,87
Capítulo II	2,84	7,27	7,50	8,80	4,24	32,16	5,00	5,19	5,51	2,99
Capítulo III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capítulo IV	12,15	10,19	12,05	11,61	7,67	10,80	63,99	64,07	63,37	44,78
Capítulo VI	23,31	29,25	4,30	0,00	2,03	1,01	0,77	0,03	0,17	31,91
Capítulo VII	60,04	49,28	72,20	72,71	81,37	51,54	22,71	24,17	23,96	14,44
Capítulo VIII	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capítulo IX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

En términos relativos, los gastos de personal mostraron una tendencia más o menos creciente durante todo el período, si bien es cierto que fue 1997 el año en el que alcanzó el mayor porcentaje respecto a los demás (7,52%). El capítulo de gastos corrientes, salvo el importante incremento registrado en 1995 (32,16%), se mantuvo en un rango entre el 2,82% de 1990 y el 8,80 de 1993. Las transferencias corrientes se situaron entre el 7,67% sobre el total de 1994 y el 12,15% de 1992, hasta que en 1996 sufrieron un importante incremento que llegaría a representar un 63,99% del total del gasto de 1997. Las inversiones reales, después de dos primeras anualidades en las que significaban entre un 23,31% y un 29,25% de los gastos, redujeron considerablemente su asignación, que llegó a ser inexistente en 1993. Las transferencias de capital, después de mantenerse en unos niveles muy elevados y tras un pico máximo en 1994 (81,37%), disminuyeron progresivamente hasta significar un 14,44% del presupuesto en 1999. Finalmente, no se consignaron pasivos financieros, salvo en 1991, año en el que sólo supusieron un 0,01% sobre el total de capítulos.

### **2.2.5. Gasto público de la Comunidad de Madrid en materia de Vivienda**

Antes de concluir este artículo, sólo nos queda describir la evolución del gasto de la Comunidad de Madrid en política de vivienda. Como en los casos anteriores, comenzaremos presentando un análisis por programas, para terminar realizando un breve comentario sobre la distribución del gasto por capítulos.

El único programa incluido en el ejercicio de 1990 fue el 073 IVIMA<sup>166</sup>, que tenía en esa fecha una dotación presupuestaria de 35.561.266 miles de pesetas. Este programa se mantuvo activo durante todo el período analizado, cambió su codificación en 1996 (602), e incrementó progresivamente sus fondos hasta situarlos en los 53.762.960 miles de pesetas de 1999.

Este último programa se vio complementado a partir de 1991 por el 074 Oficina de Proyectos y Obras, con dotaciones de 152.118, 191.629 y 160.775 miles de pesetas durante los tres años que estuvo vigente.

En 1994 se puso en marcha el programa 074 Vivienda, con una dotación de 9.038.541 miles de pesetas. Cambiaría de código en 1996 (602) y terminaría el ejercicio con unos gastos de 15.126.445 miles de pesetas.

Por último el programa 608 Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid sólo operó durante el año 1997, siendo sus gastos de 1.856.000 miles de pesetas.

En los que se refiere al gasto por capítulos, éste puede ser analizado en las tablas 31 y 32. Por su volumen de gasto, el capítulo más importante durante todo el período fue, lógicamente, el de inversiones reales, aunque poco a poco fue perdiendo terreno frente al resto de capítulos (80,15% sobre el total en 1990 y 47,65% en 1999).

Los gastos de personal mostraron, dentro del crecimiento absoluto experimentado, el comportamiento más estable con respecto al conjunto de capítulos. En ningún caso superaron el 7% y nunca fueron inferiores al 4%.

Los gastos financieros, poco importantes en los años 1990 y 1991, se multiplicaron a partir de 1992, llegando a su momento máximo en 1997 (8.900.000 miles de pesetas y 14,95% sobre el total) para terminar situándose en los 6.570.150 de 1999.

Las transferencias corrientes no llegaron a superar el 1% hasta 1997, fecha en la que supusieron un 3,10% del total del gasto, el máximo de todo el período.

La tendencia inversa es la que manifestaron las transferencias de capital, pues, salvo en 1992, han crecido tanto en términos absolutos como relativos a lo largo de toda la década.

<sup>166</sup> Instituto de la Vivienda de Madrid.

**TABLA 31**  
**Evolución del gasto consolidado de Vivienda por Capítulo, Presupuestos Iniciales (en miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Capítulo I	1.941.785	2.464.131	2.636.763	2.739.778	2.760.204	2.779.670	2.884.312	3.135.294	3.233.948	3.409.591	27.985.476
Capítulo II	658.130	1.005.357	1.132.999	1.171.375	1.100.120	1.072.465	1.665.058	1.417.776	1.461.697	1.536.258	12.221.235
Capítulo III	103.482	50.000	1.271.045	1.155.000	2.565.000	3.065.000	8.355.327	8.900.000	7.890.996	6.570.150	39.926.000
Capítulo IV	179.421	91.144	91.000	95.000	96.000	96.000	52.000	1.847.115	1.838.428	1.932.000	6.318.108
Capítulo VI	30.634.549	29.807.250	33.862.000	32.498.000	35.644.000	33.145.000	34.008.650	30.458.656	33.275.700	32.828.144	326.161.949
Capítulo VII	1.872.124	2.023.173	322.000	3.720.000	8.431.000	10.621.100	9.613.900	10.666.500	11.676.851	13.813.000	72.759.648
Capítulo VIII	49.469	1.191.430	2.077.251	1.082.680	9.900	9.400	204.185	61.255	53.384	200.262	4.939.216
Capítulo IX	122.306	219.226	185.149	50.000	200.000	1.757.652	2.501.673	3.050.000	2.400.000	8.600.000	19.086.006

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

**TABLA 32**  
**Evolución porcentual del gasto consolidado de Vivienda por Capítulo, Presupuestos Iniciales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Capítulo I	5,46	6,69	6,34	6,44	5,43	5,29	4,87	5,27	5,23	4,95
Capítulo II	1,85	2,73	2,72	2,76	2,17	2,04	2,81	2,38	2,36	2,23
Capítulo III	0,29	0,14	3,06	2,72	5,05	5,83	14,09	14,95	12,76	9,54
Capítulo IV	0,50	0,25	0,22	0,22	0,19	0,18	0,09	3,10	2,97	2,80
Capítulo VI	86,15	80,88	81,44	76,44	70,16	63,08	57,36	51,16	53,82	47,65
Capítulo VII	5,26	5,49	0,77	8,75	16,59	20,21	16,22	17,92	18,89	20,05
Capítulo VIII	0,14	3,23	5,00	2,55	0,02	0,02	0,34	0,10	0,09	0,29
Capítulo IX	0,34	0,59	0,45	0,12	0,39	3,34	4,22	5,12	3,88	12,48

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para los años 1990 a 1999.

Los activos financieros fueron los que mostraron un comportamiento más irregular. En 1992 suponían un 5% del gasto sobre el conjunto de capítulos, mientras que en 1994 y 1995 sólo alcanzaron un 0,02.

Finalmente, en lo que respecta a los pasivos financieros, cabe decir que éstos, en términos generales, se fueron incrementando progresivamente hasta 1995, momento en el que vivieron un importantes ascenso hasta situarse en los 8.600 miles de pesetas de 1999, que suponen nada menos que un 12,48% sobre el total.

### **3. CONCLUSIÓN**

En este capítulo hemos presentado, con ánimo exclusivamente descriptivo, una primera caracterización de los sistemas de bienestar de la Comunidad de Madrid. Después de repasar ciertos rasgos territoriales y de población de la región madrileña, a lo largo del mismo hemos tratado fijar alguna de las características más destacables de los sistemas de Servicios Sociales, Sanidad, Educación, Empleo, Vivienda y Justicia. Hemos observado cómo alguno de ellos está plenamente desarrollado (Servicios Sociales), mientras que otros todavía están en pleno proceso de asunción de transferencias (Sanidad) o lo estarán en breve plazo (Justicia). Por otra parte, hemos prestado atención al modo en el que cada uno de estos sistemas atiende al sector de la discapacidad. Finalmente, hemos descrito los programas y capítulos presupuestarios mediante los que se han financiado estos sistemas entre los años 1990 y 1999.



# COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

## **Coordinador:**

DR. MANUEL ENRIQUE MEDINA TORNERO  
Profesor Titular de Universidad de Servicios Sociales  
Escuela de Trabajo. Universidad de Murcia

## **Equipo de investigación:**

M.<sup>a</sup> CARMEN CARBONELL CUTILLAS  
MARÍA HERNÁNDEZ ORTÍN  
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS  
M.<sup>a</sup> JESÚS RUIZ LUNA  
ANTONIO RIPOLL SPITERI



## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Sabemos que la solidaridad humana instigadora de los servicios sociales no tiene temporalidad, pero si queremos reflejar la realidad que conforma el amplio mundo de los servicios sociales actuales, no nos cabe más remedio que dibujar una aproximación al perfil que la historia ha dejado impregnado en la memoria de los acontecimientos y de las personas que han representado su papel de actor en el complejo mundo de los servicios sociales, tanto desde una posición política, como administrativa y/o técnica que unidas han conformado el pasado y de su necesario análisis se podrá delinear el futuro, si somos capaces de aprender de los aciertos y los errores.

En esta página de la historia que queremos reconstruir, sin duda tenemos que recuperar la identidad de los ayuntamientos como el gran soporte asistencial en el amplio ámbito de los servicios sociales, que han pasado de cumplir lo que la Ley de Bases de Régimen Local (24/6/1955) reflejaba sobre la atención a transeúntes y mendigos, a desarrollar, especialmente desde 1979, programas de actuación cargados de interés por cambiar las graves situaciones de marginación en las que se encontraban importantes bolsas de ciudadanos, implantando programas de lucha contra la marginación infantil, el aislamiento de los mayores o el establecimiento de servicios para la atención a las mujeres y los colectivos más desarraigados como gitanos y transeúntes.

La Diputación Provincial disponía de servicios sanitarios como el Hospital Provincial, hoy a punto de ser derruido, debido a problemas en la edificación, el Hospital psiquiátrico Luis Valenciano, en El Palmar, y el llamado Complejo Residencial Francisco Franco de Espinardo para atención de ancianos, discapacitados y menores en estado de necesidad. Estos centros compartían servicios con los dependientes de la Administración Central: El Peñasco de Mazarrón, Castillo Olite, Casa de vacaciones Isla Plana de Mazarrón, la Obra de Protección de Menores, Colegio Santo Angel, Casa del Niño de Cartagena, tanto para la atención a menores y ancianos como a otros colectivos. También se prestaba servicio asistencial y técnico desde el Gobierno Civil, sobre todo las ayudas del FAS.

Los servicios sociales fueron objeto de los primeros paquetes de transferencias, aunque antes hubo que transformar los servicios de la Diputación Provincial en servicios del ente preautonómico y más tarde en propios de la Comunidad Autónoma, y esto era un proceso que estaba prácticamente terminado, excepción hecha de los servicios sociales dependientes de la Seguridad Social, cuando se aprobó la Ley de Servicios Sociales de esta Comunidad.

El contenido de las transferencias en esta materia<sup>2</sup> afectaron a las funciones, centros y establecimientos, personal y dotación presupuestaria de las entidades, como el Instituto

---

<sup>1</sup> Este apartado introductorio está adaptado del capítulo «Los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Murcia» (Medina Tornero, M. E.) del libro de A. Gutiérrez Resa y J. Garcés (2000): *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*, Valencia: Tirant lo blanch. pp. 579-647.

<sup>2</sup> La normativa básica en esta materia la integran: el Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos, en materia de Servicios y Asistencia Social. Decreto 2/1982 de 9 de agosto sobre atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación Provincial de Murcia y del Consejo Regional de Murcia a

Nacional de Asistencia Social, las Guarderías Laborales Infantiles dependientes de la Dirección General de Acción Social, las Unidades Administrativas de Servicios Sociales de las Delegaciones Territoriales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Social del Tiempo Libre, la Obra de Protección de Menores o la Obra de Protección a la Mujer, entre otros.

Esta breve relación pone de manifiesto la dispersión normativa e institucional que imperaba en el sector de los servicios sociales que el tiempo ha ido configurando como Sistema Público, pero cuyos antecedentes dejaron una huella en la estructura administrativa que no será fácil que desaparezca<sup>3</sup>.

## 2. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE LA REGIÓN DE MURCIA

La población murciana ha aumentado entre 1900 y 1996 en un 88,7% que en números absolutos significan 515.794 habitantes. La observación de la tabla 1 nos permite observar ritmos de crecimiento diferentes. El crecimiento es muy desigual en el tiempo, donde se observan determinados movimientos y la tendencia de un crecimiento moderado a partir de 1940 con importante resurgir a partir de 1970.

En el período 1901-1940 ofrece fuertes oscilaciones y disparidades, las más acentuadas de toda la época que aquí reseñamos. Comprende los intercensales que marcan el máximo y mínimo aumento real hasta el momento. Ciertos acontecimientos influyen de modo decisivo: la crisis minera, la gripe de 1900 y 1918, junto a otros hechos de ámbito nacional que sin tener carácter demográfico, dejan huella notable en los procesos demográficos. La población se ve aumentada en un 25,7%.

Los años de la posguerra y siguientes, 1941-1970, son difíciles a causa de la reconstrucción, Plan de Estabilización, crisis, etc., y experimentan el menor crecimiento, 13,8% para los treinta años, quedando por debajo de la media nacional 29,9%.

---

<sup>2</sup> la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: Conjunto Residencial de ancianos y niños de Espinardo. BOE 13/9/1983 Real Decreto de Transferencias de las guarderías laborales a la CARM. El R. Decreto 844/1984, de 25 de enero, sobre ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de Asistencia y Servicios Sociales. R.D. 79/1984 de 29 de febrero sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CARM en materia de protección de la Mujer (BOE 8/6/1984). Ley Orgánica 4/1985, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Por R. Decreto 25/1/1982, de 15 de enero, se aprobaron propuestas de transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a diversos Entes Preautonómicos, entre ellos al Consejo Regional de Murcia, de acuerdo con la elaboración de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias; del mismo modo se procedió al traspaso de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales precisos para el ejercicio de aquéllas. El mismo camino siguieron los servicios del Patronato de Protección a la Mujer (sus bienes, derechos y obligaciones y personal, así como los créditos presupuestarios) y los de Protección de Menores y Aulas de la Tercera Edad. Posteriormente, con el R. Decreto 844/1984, de 25 de enero, y en virtud de la Disposición Adicional 5.ª del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (L.O. 4/1982, de 9 de junio), se amplió el traspaso de funciones, servicios y medios del Estado en materia de asistencia y servicios sociales. Entre otras funciones transferidas se encontraba la del reconocimiento de la condición de familia numerosa, expedición de títulos y su renovación; también se hacía cargo la Comunidad Autónoma de la concesión y gestión de ayudas individuales. Para otras tareas se establecía la necesidad de coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad.

<sup>3</sup> Medina, M. E. (1992): «Caracterización organizacional de los Servicios Sociales», en *La Cristalera. Revista de servicios sociales*, Comunidad Autónoma de Murcia. Dirección General de Sanidad y Asuntos Sociales.

En los años setenta la Región de Murcia registra el mayor crecimiento en cifras absolutas y relativas de todo el siglo. Frente a un 4% en los años sesenta, en esta década se alcanza el 15,1% y supera la media nacional que experimenta una cierta desaceleración. Por otra parte es mayor el incremento que se produce entre 1975-1981 lue entre 1970-1975. Dato significativo y quizá expresivo de los flujos migratorios.

Durante la década de los ochenta se mantiene la progresión aunque más lenta 10,6%, en contraposición con lo que ocurre a nivel nacional que sigue disminuyendo y por las mismas causas, motivado, en parte por la emigración. A partir de 1986 el porcentaje de crecimiento de la región supera al nacional, situación que se mantiene en años posteriores e intensificándose. Entre 1991 y 2000 la población ha aumentado en 103.727 habitantes. Sobre este crecimiento se acumulan una serie de razones que están basadas en un menor descenso de la natalidad, en un considerable aumento de la inmigración, apoyado por el importante aumento de una agricultura intensiva que necesita mano de obra, en principio no cualificada<sup>4</sup>.

**TABLA 1**  
**Evolución de la población de derecho según los censos oficiales**

Población de derecho	Región de Murcia		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1900	581.455	292.240	289.215
1910	620.926	309.286	311.640
1920	654.436	324.771	329.665
1930	651.979	324.570	327.409
1940	731.221	359.725	371.496
1950	755.850	367.276	388.574
1960	803.086	393.093	409.993
1970	832.004	407.587	424.417
1981	955.498	469.349	486.149
1991	1.045.601	514.527	531.074
2000	1.149.328	570.125	579.203

FUENTE: INE. Censos oficiales y padrón municipal de habitantes.

<sup>4</sup> Las notas en las que nos hemos basado para elaborar el comentario sociodemográfico están tomadas del excelente trabajo de las profesoras Josefa Gómez Fayre y Carmen Bel Adell (1999): *Población y proceso de envejecimiento en la Región de Murcia*, Asociación Murciana de Ciencia Regional, pp. 51-53.

**TABLA 2**  
**Superficie, población de derecho y densidad de población por municipios**

	Km <sup>2</sup>	Población a 1/1/2001	Densidad población (2001)
<b>Región de Murcia</b>	<b>11.314,0</b>	<b>1.190.378</b>	<b>105</b>
Abanilla	236,6	6.033	25
Abarán	114,4	12.425	109
Águilas	251,8	28.226	112
Albudeite	17,0	1.371	81
Alcantarilla	16,3	34.263	2.102
Alcázares (Los)	19,8	8.264	417
Aledo	49,7	1026	21
Alguazas	23,7	7.156	302
Alhama de Murcia	311,5	16.225	52
Archena	16,4	15.018	916
Beniel	10,1	8.470	839
Blanca	87,1	5.803	67
Bullas	82,2	11.013	134
Calasparra	185,5	9.066	49
Campos del Río	47,3	2.032	43
Caravaca de la Cruz	858,8	22.880	27
Cartagena	558,3	183.799	329
Cehegín	299,3	14.383	48
Ceutí	10,2	7.645	750
Cieza	366,8	32.935	90
Fortuna	148,5	6.991	47
Fuente-Álamo	273,5	11.371	42
Jumilla	970,6	22.250	23
Librilla	56,5	3.945	70
Lorca	1.675,2	77.075	46
Lorquí	15,8	5.706	361
Mazarrón	318,9	21.229	67
Molina de Segura	170,4	46.252	271
Moratalla	954,8	8.436	9
Mula	634,1	14.501	23
Murcia	885,9	367.189	414
Ojós	45,3	584	13
Pliego	29,4	3.432	117
Puerto-Lumbreras	144,8	11.069	76
Ricote	87,5	1.561	18
San Javier	75,1	20.402	272
San Pedro del Pinatar	22,3	16.269	730
Santomera	44,2	11.566	262
Torre-Pacheco	189,4	24.152	128
Torres de Cotillas (Las)	38,8	16.394	423
Totana	288,9	23.756	82
Ulea	40,1	981	24
Unión (La)	24,8	14.793	596
Villanueva del Río Segura	13,2	1.569	119
Yecla	603,1	30.872	51

FUENTE: Instituto Geográfico Nacional. INE. Padrón municipal de habitantes.

**TABLA 3**  
**Densidad de población (habitantes/km<sup>2</sup>)**

Densidad población	Región de Murcia	España
1993	96	76
1994	97	76
1995	98	76
1996	97	76
1997	97	77
1998	99	79
1999	100	79
2000	102	80
2001	105	81

FUENTE: INE. Padrón municipal de habitantes. Instituto Geográfico Nacional.

**TABLA 4**  
**Población según la edad y sexo**  
**(1996, 1998, 1999 y 2000)**

	Región de Murcia					
	1996			1998		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
De 0 a 4 años	63.161	32.431	30.730	60.744	31.328	29.416
De 5 a 9 años	69.440	35.779	33.661	69.330	35.709	33.621
De 10 a 14 años	77.492	39.834	37.658	73.684	37.951	35.733
De 15 a 19 años	96.013	49.447	46.566	92.179	47.517	44.662
De 20 a 24 años	97.348	49.735	47.613	99.340	51.052	48.288
De 25 a 29 años	94.986	48.311	46.675	95.749	48.863	46.886
De 30 a 34 años	88.158	44.527	43.631	94.569	48.203	46.366
De 35 a 39 años	78.858	39.263	39.595	82.785	41.491	41.294
De 40 a 44 años	64.826	32.319	32.507	68.972	34.599	34.373
De 45 a 49 años	59.838	29.576	30.262	62.260	30.889	31.371
De 50 a 54 años	52.488	25.594	26.894	56.267	27.455	28.812
De 55 a 59 años	50.943	24.475	26.468	48.457	23.361	25.096
De 60 a 64 años	55.012	26.361	28.651	54.266	25.998	28.268
De 65 a 69 años	51.409	23.972	27.437	52.691	24.697	27.994
De 70 a 74 años	41.797	18.747	23.050	43.307	19.497	23.810
De 75 a 79 años	25.929	10.548	15.381	29.315	12.154	17.161
De 80 a 84 años	16.935	6.184	10.751	17.404	6.304	11.100
De 85 y más años	12.614	3.964	8.650	13.749	4.275	9.474
<b>Total</b>	<b>1.097.249</b>	<b>541.069</b>	<b>556.180</b>	<b>1.115.068</b>	<b>551.343</b>	<b>563.725</b>

**TABLA 4**  
(Continuación)

	Región de Murcia					
	1999			2000		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
De 0 a 4 años	60.870	31.338	29.532	62.252	31.931	30.321
De 5 a 9 años	69.130	35.642	33.488	68.216	35.108	33.108
De 10 a 14 años	72.704	37.575	35.129	72.506	37.485	35.021
De 15 a 19 años	89.005	45.953	43.052	85.935	44.338	41.597
De 20 a 24 años	100.518	51.733	48.785	101.046	52.208	48.838
De 25 a 29 años	96.917	49.722	47.195	100.435	51.843	48.592
De 30 a 34 años	96.644	49.323	47.321	99.223	51.011	48.212
De 35 a 39 años	85.274	42.956	42.318	89.479	45.213	44.266
De 40 a 44 años	72.749	36.401	36.348	77.196	38.795	38.401
De 45 a 49 años	62.923	31.283	31.640	64.170	32.024	32.146
De 50 a 54 años	59.422	29.046	30.377	60.642	29.859	30.783
De 55 a 59 años	48.558	23.578	24.981	51.797	25.070	26.727
De 60 a 64 años	53.833	25.705	28.128	50.160	23.897	26.263
De 65 a 69 años	53.552	25.038	28.514	53.998	25.357	28.641
De 70 a 74 años	45.642	20.582	25.060	46.046	20.700	25.346
De 75 a 79 años	31.011	13.013	17.998	33.188	14.037	19.151
De 80 a 84 años	18.176	6.624	11.552	18.483	6.805	11.678
De 85 y más años	14.199	4.378	9.821	14.556	4.444	10.112
<b>Total</b>	<b>1.131.128</b>	<b>559.888</b>	<b>571.240</b>	<b>1.149.328</b>	<b>570.125</b>	<b>579.203</b>

FUENTE: INE. Renovación del padrón municipal de habitantes a 1 de mayo de 1996. Consejería de Economía y Hacienda. CREM. Censo de Población de 1991 de la Región de Murcia. Resultados Regionales, tomo I, Consejería de Economía y Hacienda. CREM.

Atendiendo a las aportaciones de las profesoras Gómez Fayrén y Bel Adell y tras la comparación de las pirámides de los censos de 1960 a 2000 (padrón municipal este último) se desprenden algunos comportamientos de la población que resultan de interés. En primer lugar es de resaltar un importante crecimiento de la población como hemos señalado al inicio del capítulo. Se inicia, asimismo, un proceso de envejecimiento de la población por el considerable aumento del número de personas mayores. La cúspide la pirámide se está ensanchando y al mismo tiempo se está produciendo un estrechamiento de tramos inferiores. Esto quiere decir que los mayores de 65 años casi han doblado su número en los últimos cuarenta años. Hay un rejuvenecimiento de la población por la base hasta 1970 y un envejecimiento a partir de 1981.



**TABLA 5**  
**Proyecciones de la población calculada a 1 de julio. Ambos sexos (1991-2005)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
De 0 a 4 años	64.011	65.227	66.795	68.560	70.514	72.472	74.196
De 5 a 9 años	67.676	66.935	66.257	65.646	65.280	65.634	66.740
De 10 a 14 años	69.514	68.911	68.951	69.434	69.873	69.609	68.791
De 15 a 19 años	83.906	80.708	77.658	75.004	72.850	71.444	70.765
De 20 a 24 años	97.099	96.534	95.201	92.693	89.692	86.375	82.931
De 25 a 29 años	97.944	100.038	102.011	102.984	103.226	102.611	101.184
De 30 a 34 años	95.069	97.539	99.758	101.454	103.039	104.517	105.812
De 35 a 39 años	84.525	87.905	91.585	94.831	97.723	100.187	102.090
De 40 a 44 años	72.414	75.946	79.302	82.333	85.213	87.991	90.957
De 45 a 49 años	62.357	63.877	65.887	68.383	71.284	74.532	77.811
De 50 a 54 años	57.906	59.277	60.371	61.200	62.199	63.434	64.829
De 55 a 59 años	49.813	51.039	52.952	54.990	56.737	58.269	59.566
De 60 a 64 años	51.210	50.146	49.095	48.801	49.053	49.556	50.765
De 65 a 69 años	51.464	51.549	51.419	50.856	50.125	49.400	48.428
De 70 a 74 años	44.504	45.394	46.191	46.846	47.312	47.587	47.722
De 75 a 79 años	31.481	33.115	34.582	35.915	37.022	37.945	38.779
De 80 a 84 años	17.553	18.396	19.475	20.722	22.135	23.581	24.857
De 85 y más años	12.146	12.395	12.660	12.983	13.358	13.842	14.498
<b>Total</b>	<b>1.110.592</b>	<b>1.124.931</b>	<b>1.140.150</b>	<b>1.153.635</b>	<b>1.166.635</b>	<b>1.178.986</b>	<b>1.190.721</b>

FUENTE: Proyecciones de la población de España calculadas a partir del censo de población de 1991.

**TABLA 6**  
**Hogares según tamaño (1998)**

Número de miembros	Región de Murcia	
	Total hogares	%
1 miembro	53.001	15,52
2 miembros	70.960	20,78
3 miembros	65.710	19,24
4 miembros	83.375	24,42
5 miembros	42.160	12,35
6 miembros	16.543	4,84
7 miembros	5.745	1,68
8 miembros	2.232	0,65
9 miembros	907	0,27
10 y más miembros	841	0,25
<b>Total</b>	<b>341.474</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Consejería de Economía y Hacienda. CREM. Padrón municipal de habitantes de la Región de Murcia 1998.

**TABLA 7**  
**Hogares según tamaño número de mayores de 64 años (1998). Región de Murcia**

Número de miembros	Total hogares	%
<b>Total</b>	<b>341.474</b>	<b>100,00</b>
Ningún mayor de 64 años	230.552	67,52
1 mayor de 64 años	69.104	20,24
2 mayores de 64 años	40.249	11,79
3 mayores de 64 años	1.475	0,43
Más de 3 mayores de 64 años	94	0,03
Hogares con todos sus miembros mayores de 64 años	55.176	

FUENTE: Consejería de Economía y Hacienda. CREM. Padrón municipal de habitantes de la Región de Murcia 1998.

**TABLA 8**  
**Esperanza de vida al nacer según sexo. Región de Murcia**

	1975-1976	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1994-1995	1995-1996
Hombres	69,6	71,3	72,9	73,0	74,2	74,5
Mujeres	74,6	77,3	78,8	79,5	80,7	80,9

Los datos de la Región de Murcia anteriores al período 1994-95 han sido elaborados por el CREM.  
 FUENTE: INE. Tablas de mortalidad de la población española.

**TABLA 9**  
**Indicadores de estructura demográfica (porcentajes)**

Región de Murcia	1991	1996	1998	1999	2000
<b>Estructura por edad:</b>					
Menores de 20 años	31,9	27,9	26,5	25,8	25,1
Entre 20 y 64 años	56,2	58,6	59,4	59,8	60,4
De 65 y más años	11,8	13,6	14,0	14,4	14,5
<b>Índice de vejez:</b>					
De 65 y más años/menores de 20 años	37,1	48,6	52,9	55,7	57,6
<b>Índice de dependencia:</b>					
<i>Juvenil</i>					
Menores 20 años/población entre 20 y 64 años	56,8	47,6	44,6	43,1	41,6
<i>Anciana</i>					
De 65 y más años/población entre 20 y 64 años	21,1	23,1	23,6	24	24,0
<b>Total:</b>					
Menores 20 años + de 65 y más años/población entre 20 y 64 años	77,8	70,8	68,3	67,1	65,6
<b>Mujeres en edad fértil:</b>					
Mujeres de 15 a 49 años/total Mujeres	49,2	51,6	52,0	51,9	52,1
<b>Proporción de masculidad:</b>					
Hombres/mujeres	96,9	97,3	97,8	98,0	98,4

FUENTE: CREM. Indicadores demográficos.

**TABLA 10**  
**Movimiento natural de la población. Nacimientos**

Nacimientos	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1990	13.869	7.121	6.748
1991	13.790	7.007	6.783
1992	13.770	7.163	6.607
1993	13.350	6.977	6.373
1994	12.494	6.485	6.009
1995	12.570	6.473	6.097
1996	12.649	6.555	6.094
1997	12.980	6.661	6.319
1998	12.790	6.582	6.208
1999	13.099	6.710	6.389
2000	14.177	7.292	6.885

FUENTE: INE. CREM. Movimiento natural de la población.

**TABLA 11**  
**Movimiento natural de la población. Defunciones**

Defunciones	Total			Menores de un año		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1990	8.552	4.542	4.010	95	53	42
1991	8.479	4.415	4.064	126	67	59
1992	8.264	4.349	3.915	127	76	51
1993	8.482	4.474	4.008	79	43	36
1994	8.493	4.514	3.979	91	57	34
1995	8.413	4.400	4.013	62	33	29
1996	8.582	4.508	4.074	98	61	37
1997	8.863	4.738	4.125	80	42	38
1998	9.057	4.835	4.222	75	41	34
1999	9.690	5.018	4.672	96	57	39
2000	9.270	4.894	4.376	78	—	—

FUENTE: INE. CREM. Movimiento natural de la población.

**TABLA 12**  
**Movimiento natural de la población. Crecimiento vegetativo**

Región de Murcia	Crecimiento vegetativo
1990	5.317
1991	5.310
1992	5.506
1993	4.868
1994	4.001
1995	4.157
1996	4.067
1997	4.117
1998	3.733
1999	3.409
2000	4.907

FUENTE: INE. CREM. Movimiento natural de la población.

**TABLA 13**  
**Tasas de nupcialidad, natalidad, mortalidad y mortalidad infantil**  
**(tasas por mil habitantes)**

<b>Año 2000</b>	<b>Región de Murcia</b>	<b>España</b>
Tasa de nupcialidad	6,12	5,26
Tasa de natalidad	12,60	9,91
Tasa de mortalidad	8,24	9,00
Tasa de crecimiento vegetativo	4,36	0,92
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	5,45	3,86
Número de hijos por mujer (ISF)	1,42	1,20

FUENTE: INE. CREM. Movimiento natural de la población. INE. Movimiento natural de la población.

**TABLA 14**  
**Personas con discapacidad por grupo de discapacidad y grandes grupos de edad.**  
**Región de Murcia (1999)**

	<b>N.º de personas</b>	<b>Tasa (1)</b>
<b>Población de 6 a 64 años</b>		
Ver	9.589	11,01
Oír	9.924	11,39
Comunicarse	5.616	6,45
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	8.304	9,53
Desplazarse	13.129	15,07
Utilizar brazos y manos	16.774	19,26
Desplazarse fuera del hogar	23.877	27,41
Cuidar de sí mismo	6.280	7,21
Realizar las tareas del hogar	18.544	21,29
Relacionarse con otras personas	7.505	8,62
<b>Población de 65 y más años</b>		
Ver	22.682	146,81
Oír	17.114	110,77
Comunicarse	6.456	41,78
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	10.877	70,40
Desplazarse	24.406	157,97
Utilizar brazos y manos	20.865	135,05
Desplazarse fuera del hogar	42.105	272,52
Cuidar de sí mismo	18.756	121,40
Realizar las tareas del hogar	31.090	201,23
Relacionarse con otras personas	11.082	71,73

(1) Tasa por 1.000 habitantes de su grupo de edad.

Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad.

FUENTE: INE. Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.

**TABLA 15**  
**Personas con discapacidad por grupo de deficiencias**  
**y grandes grupos.**  
**Región de Murcia (1999)**

	N.º de personas	Tasa (1)
<b>Población de 6 a 64 años</b>		
Deficiencias mentales	8.402	9,64
Deficiencias visuales	8.848	10,16
Deficiencias del oído	9.664	11,09
Deficiencias del lenguaje, habla y voz	1.150	1,32
Deficiencias osteoarticulares	20.588	23,63
Deficiencias del sistema nervioso	3.356	3,85
Deficiencias viscerales	4.643	5,33
Otras deficiencias	1.546	1,77
No consta	258	0,30
<b>Población de 65 y más años</b>		
Deficiencias mentales	9.054	58,60
Deficiencias visuales	19.699	127,50
Deficiencias del oído	15.050	97,41
Deficiencias del lenguaje, habla y voz	1.493	9,66
Deficiencias osteoarticulares	29.008	187,75
Deficiencias del sistema nervioso	5.262	34,06
Deficiencias viscerales	6.802	44,03
Otras deficiencias	9.481	61,36
No consta	182	1,18

(1) Tasa por 1.000 habitantes de su grupo de edad.

Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad.

FUENTE: INE. Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.

**TABLA 16**  
**Personas con discapacidad según el máximo grado de severidad,**  
**grandes grupos de edad y tipo de discapacidad**  
**para las actividades de la vida diaria.**  
**Región de Murcia (1999)**

	Población de 6 a 64 años	Población de 65 y más años
Discapacidad moderada	9.160	11.911
Discapacidad severa	11.692	17.647
Discapacidad total	7.594	15.712
No consta	109	-

FUENTE: INE. Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.

**TABLA 17**  
**Personas con discapacidad severa o total según grupo**  
**de discapacidad y grandes grupos de edad (1999)**

<b>Región de Murcia</b>	
<b>Población de 6 a 64 años</b>	<b>32.444</b>
Ver	5.702
Oír	4.030
Comunicarse	3.524
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	4.500
Desplazarse	7.248
Utilizar brazos y manos	9.391
Desplazarse fuera del hogar	16.620
Cuidar de sí mismo	3.679
Realizar las tareas del hogar	14.255
Relacionarse con otras personas	5.713
<b>Población de 65 y más años</b>	<b>46.299</b>
Ver	14.268
Oír	8.993
Comunicarse	5.506
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	7.755
Desplazarse	16.729
Utilizar brazos y manos	15.612
Desplazarse fuera del hogar	29.795
Cuidar de sí mismo	13.381
Realizar las tareas del hogar	24.614
Relacionarse con otras personas	-

Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad.  
 FUENTE: INE. Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.

**TABLA 18**  
**Personas que reciben ayuda personal por grupo de discapacidad**  
**y grandes grupos de edad (1999)**

<b>Región de Murcia</b>	
<b>Población de 6 a 64 años</b>	<b>17.373</b>
Ver	-
Oír	-
Comunicarse	224
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	1.739
Desplazarse	4.935
Utilizar brazos y manos	5.345
Desplazarse fuera del hogar	6.979
Cuidar de sí mismo	5.648
Realizar las tareas del hogar	11.366
Relacionarse con otras personas	491

**TABLA 18**  
(Continuación)

Región de Murcia	
<b>Población de 65 y más años</b>	<b>34.419</b>
Ver	–
Oír	–
Comunicarse	494
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	1.469
Desplazarse	13.016
Utilizar brazos y manos	8.371
Desplazarse fuera del hogar	16.734
Cuidar de sí mismo	17.178
Realizar las tareas del hogar	26.693
Relacionarse con otras personas	17.373

Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad.

FUENTE: INE. Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.

**TABLA 19**  
**Índices de pobreza (1)**

	Índice desigualdad GINI			Proporción de pobres (2)			Proporción de pobres (3)		
	EPF73/74	EPF80/81	EPF90/91	EPF73/74	EPF80/81	EPF90/91	EPF73/74	EPF80/81	EPF90/91
Región de Murcia	0,310	0,334	0,347	0,301	0,239	0,251	0,026	0,027	0,049

(1) Obtenidos a partir del gasto total per capita del hogar.

(2) Para un umbral del 50%.

(3) Para un umbral del 25%.

FUENTE: INE. Universidad Autónoma de Madrid. Encuesta de presupuestos familiares. Desigualdad y pobreza en España; Anuario Estadístico de la Región de Murcia 2000, p. 585.

A continuación presentamos una tabla resumen indicando el número de personas y de familias que se encuentran con niveles de Gasto Familiar Equivalente del 30,40,50 y 60% de la media española y murciana<sup>5</sup>:

**TABLA 20**  
**Resumen de índices de pobreza. Gasto familiar equivalente**

	Menos del 30% GFE		31%-40% GFE		41%-50% GFE		51%-60% GFE	
	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas
Murcia	13.958	41.813	2.642	7.292	2.319	6.425	2.621	6.498
España	14.837	44.512	3.248	8.704	2.904	7.361	1.626	4.600

<sup>5</sup> Borrador del *Plan regional de inclusión social de la Comunidad Autónoma de Murcia*, p. 22. Consejería de Trabajo y política social.

**TABLA 20**  
(Continuación)

Media	Totales menos del 60%	
	Familias	Personas
Murcia	21.540	62.028
España	22.615	65.177

### 3. SERVICIOS SOCIALES

#### 3.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

Hasta la aprobación de la Ley orgánica 4/1982 de 9 de junio, por la que ve la luz el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia<sup>6</sup>, habían convivido las situaciones ya señaladas del ente preautonómico, la Diputación Provincial y algunos servicios de la Administración Central, que meses antes<sup>7</sup> se estaban transfiriendo, por lo que el Sistema Público regional iba a comenzar a configurarse, aunque no lo lograría de forma manifiesta hasta la promulgación de la Ley 8/1985 de servicios sociales de la Región de Murcia, en la que se reconoce que es necesario que la Comunidad autónoma ejerza la competencia legislativa sobre servicios sociales y se desarrolle el cuerpo legal necesario para estructurar la competencia normativa y la gestión de servicios asistenciales. Esta ley nace, asimismo, con la vocación de definir los diferentes aspectos que debieran caracterizar un auténtico sistema público de Servicios Sociales, con el fin de diferenciarlo de otros sistemas públicos con los que pueda convivir, sin perjuicio de que pueda establecer con ellos la coordinación necesaria. Ideas pretenciosas que no han tenido el reflejo administrativo y legislativo necesario y que aún hoy, bastantes años después, siguen siendo alguno de los elementos disonantes del «sistema público», si es que así podemos atrevernos a llamarlo.

Los distintos nombres que el órgano administrativo ha recibido a lo largo de los años, da cuenta del cúmulo de despropósitos políticos que a veces acompañan las acciones de gobierno en materia de servicios sociales, dando la impresión de un trabajo sin rumbo fijo. Los servicios sociales, en una sola ocasión han tenido el rango, que a nuestro entender les corresponde, cuando dependían de la Consejería de Bienestar Social<sup>8</sup>, anteriormente estuvieron, en la etapa preautonómica, como una Dirección General de Servicios dependiente de la Presidencia del Consejo Regional; en abril de 1981 se creó la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales, luego la de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales y posteriormente, siempre dependiendo de Sanidad, bien con el nombre complementario de Asuntos Sociales, o Política Social<sup>9</sup>. En la actualidad, y tras las últimas elecciones autonómicas, los servicios sociales, vuelven a estar vinculados a la Consejería de Trabajo, en esta ocasión con el nombre de Consejería de Trabajo y Política Social<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> En el artículo 10, apartado o, se reconoce la competencia exclusiva en materia de «bienestar y servicios sociales».

<sup>7</sup> R.D. 251, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de Servicios y Asistencia Sociales.

<sup>8</sup> Decreto 74/1987 (13/10/1987) de 8 de octubre por el que se crea la Consejería de Bienestar Social.

<sup>9</sup> Decreto 8/1995, de 6 de julio de reorganización de la Administración Regional, artículo 1.

<sup>10</sup> Decreto n.º 58/1999, de 20 de julio; artículo 7, por el que crea la Consejería de Trabajo y Política Social.



La creación del organismo autónomo ISSORM<sup>11</sup> (Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia) como instrumento jurídico que permita, por una lado, la integración de todos los centros y servicios adscritos al área de Servicios Sociales y, por otra, una gestión más homogénea y ágil basada en los principios de economía, eficacia y descentralización administrativa. También nacía el organismo con la clara intencionalidad de acoger e integrar, las esperadas transferencias del INSERSO que no llegarían hasta 10 años después. El espíritu con el que se creó este Instituto no fue fácil acomodarlo a la estructura orgánica de los servicios sociales, la duplicación de servicios, la falta de coordinación que ha padecido este organismo ha hecho pensar, en algún momento que no se debería haber creado. Hoy, parece, sin embargo, que ha encaminado con coherencia su desarrollo orgánico y administrativo, no provocando bicefalías a la hora de la gestión y adecuándose a los tiempos de eficacia y eficiencia que rezaba en su creación.

El 1 de diciembre de 1988 la Asamblea Regional aprobaba por unanimidad el *Mapa de Servicios Sociales de la Región de Murcia* como instrumento planificador, señalado en la Ley regional de Servicios Sociales, el mapa, aún con las dificultades inherentes a su elaboración, ha servido durante algunos años para ayudar a marcar la política activa del ejecutivo en materia de servicios sociales. Hoy, haría falta un nuevo instrumento que pusiera al día las necesidades de los ciudadanos de esta región. La elaboración, con gran participación de instituciones y expertos, del *Plan Regional de Bienestar Social* para los años 1995-1997, marcaron un hito en la forma de proyectar y comprender los problemas que afectan a los usuarios de servicios sociales en su acepción más amplia. Este Plan ha tenido las adaptaciones posteriores necesarias para provocar los ajustes políticos y administrativos necesarios que lo hagan operativo y dio lugar a un nuevo *Plan Regional 1998-2000*.

Uno de los hitos importantes en la historia institucional de los servicios sociales, es sin duda, la recepción de las transferencias del INSERSO<sup>12</sup>, asumiendo el ISSORM las funciones de la Seguridad Social encomendadas anteriormente al órgano transferido. En consecuencia se asumen los servicios complementarios de las prestaciones para personas mayores, discapacitados y población marginada.

En julio de 1997, se produce un cambio estructural y de marcado impacto político en la prestación de los servicios sociales para la mujer, pasando las competencias que hasta entonces se encontraban en la Consejería de Sanidad y Política Social a la Consejería de Presidencia<sup>13</sup>, formando parte de la Dirección General de Juventud, Mujer y Familia, hasta la última remodelación institucional ocasionada con motivo de las recientes elecciones, por las que la Dirección General mencionada, ha sido elevada de rango político, convirtiéndose en una Secretaría Sectorial de la Mujer y de la Juventud<sup>14</sup>.

La Ley de la Infancia de la Región de Murcia<sup>15</sup> es el resultado de el interés en los órganos de la Comunidad Autónoma por adaptar la vigente legislación tanto de servicios sociales como del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley Orgánica sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, a las circunstancias actuales de los menores de esta Región, basándose en el principio incuestionable de que el menor es un sujeto de derechos, sin otra salvedad que las restricciones señaladas en las Leyes civiles en atención a su edad.

<sup>11</sup> Ley 11/1986, de 19 de diciembre por la que se crea el ISSORM.

<sup>12</sup> R.D. 649/1995, de 21 de abril por el que se ordenan las transferencias a la CARM.

<sup>13</sup> Decreto 45/1997, de 4 de julio, de modificación de los órganos directivos de la Consejería de Sanidad.

<sup>14</sup> Decreto n.º 58/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia.

<sup>15</sup> Ley 3/1995, de 21 de marzo (BORM 12-4-1995).

La promulgación del Decreto, en noviembre de 1998, es un instrumento importante ya que por el mismo se regulan las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social, derivado de disposiciones anteriores y emanado de las exclusivas competencias de la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia en materia de asistencia y bienestar social, por las que se realiza una adaptación a las circunstancias de la sociedad murciana en medidas de inserción y protección social y de luchas contra la exclusión social<sup>16</sup>. Se incorporan ayudas económicas para mayores, se reduce el tiempo de residencia para el reconocimiento de perceptor, se mejora la incidencia y tramitación de la prestación de Ingreso Mínimo de Inserción, se mejora el nivel de cobertura, se amplían los perceptores de ayuda para el cuidado y atención a mayores y se realiza una ordenación más sistematizada de las prestaciones que se recogían en anteriores convocatorias.

La Ley de Servicios Sociales de esta región, es posiblemente la que de forma más pormenorizada ha señalado las competencias y los diferentes niveles de prestaciones que pueden y deben realizarse. Comenzando por la definición que realiza en artículo 3.

«Se entiende por servicios sociales aquellos recursos actualmente existentes y los que en un futuro pueda crear o potenciar la Administración Regional, para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales, promover la igualdad en el acceso, uso y disfrute de los recursos sociales, prevenir y eliminar las causas de la marginación social y lograr una eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para aquellos ciudadanos que lo precisen, procurando la plena integración social de los mismos en la medida de las posibilidades de cada uno».

En el artículo 4, estructura la clasificación de los servicios en Comunitarios y Especializados. Los Servicios Sociales Comunitarios<sup>17</sup> (artículo 7):

«son aquellos que tienen un carácter polivalente y tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándoles en su caso, hacia los servicios especializados».

Los Especializados<sup>18</sup> (artículo 8):

«van dirigidos a sectores específicos de la población para satisfacer necesidades sociales, incluyendo: infancia y adolescencia; juventud; tercera edad; minusválidos; drogodependencias; prevención, atención y reinserción de la delincuencia; mujer; minorías étnicas, situaciones de emergencia social y cualquier otro que se considere necesario...».

En esta Ley, también es importante el cierto aire municipalista que se describe, aunque la realidad posterior ha sido muy diferente, pero al menos el artículo 61, muestra un esbozo de gran interés; así como los artículos 77 al 79 sobre la financiación de las acciones de servicios sociales que desempeñen los ayuntamientos. Al igual que se muestra interés por los órganos de participación indicando la creación del Consejo Regional de Servicios Sociales<sup>19</sup> (artículo 85) y de diferentes Consejos Sectoriales (artículo 86), Consejos Municipales (artículo 87). Dedicar poco espacio esta Ley a las acciones de la iniciativa social, así como al voluntariado que con el paso de los años se han demostrado como las estructuras llamadas a

<sup>16</sup> Decreto n.º 65/1998, de 5 de noviembre (BORM 7/11/1998).

<sup>17</sup> La Ley los describe de forma pormenorizada en los artículos del 9 al 18.

<sup>18</sup> La Ley los describe desde el artículo 19 al 54.

<sup>19</sup> Decreto 37/1987, de 28 de marzo, por el que se regula el Consejo Regional de Servicios Sociales.

colaborar en el importante despliegue y desarrollo de los servicios sociales regionales. La Ley dedica un interesante artículo (artículo 99) a las funciones de docencia e investigación que marcan una cierta diferencia con otras leyes.

### 3.2. ÚLTIMAS APORTACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS EN SERVICIOS SOCIALES

- Creación de una Comisión de Seguimiento del Plan Regional de Inserción y Protección Social (Decreto 4/1995, de 10 de febrero. BORM, 21/2/95).
- Creación del Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia». (Decreto 72/1998, de 20 de noviembre. BORM, 30/11/98).
- Ley de la Infancia de la Región de Murcia (Ley 3/1995, 21 de marzo. BORM, 12/4/95).
- Decreto sobre acreditación y actuación de las instituciones colaboradoras de integración familiar y de las entidades colaboradoras en adopción internacional (Decreto n.º 66/1997. BORM, 23-9-97).
- Orden de 17 de septiembre de 1998 por la que se crea la Oficina Regional de Información y Asesoramiento a Personas con Discapacidad. (BORM, n.º 225, 29-9-98).
- Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil (BORM, 4/5/1995).
- Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre Drogas, para la prevención, asistencia e integración social. (BORM, 12/11/1997).
- Decreto 54/2001, de 15 de junio, de Autorizaciones, organización y funcionamiento del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia y de la Inspección.
- Resolución sobre: Condiciones de funcionamiento de la prestación social ayuda a domicilio en la región de Murcia (BORM n.º 53 de 4-3-2002).

### 3.3. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS EN SERVICIOS SOCIALES

- Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de Servicios y Asistencia Sociales (B.O.E. 15-2-82).
- Real Decreto 2642/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de Administración Local (B.O.E. 22-10-82).
- Real Decreto 4124/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de tiempo libre (B.O.E. 10-3-83).
- Real Decreto 3421/1983, de 28 de diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de tiempo libre (B.O.E. 10-2-84).
- Real Decreto 844/1984, de 25 de enero, sobre ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de asistencia y servicios sociales (B.O.E. 8-5-84).
- Real Decreto 1079/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de protección a la mujer (B.O.E. 8-6-84).

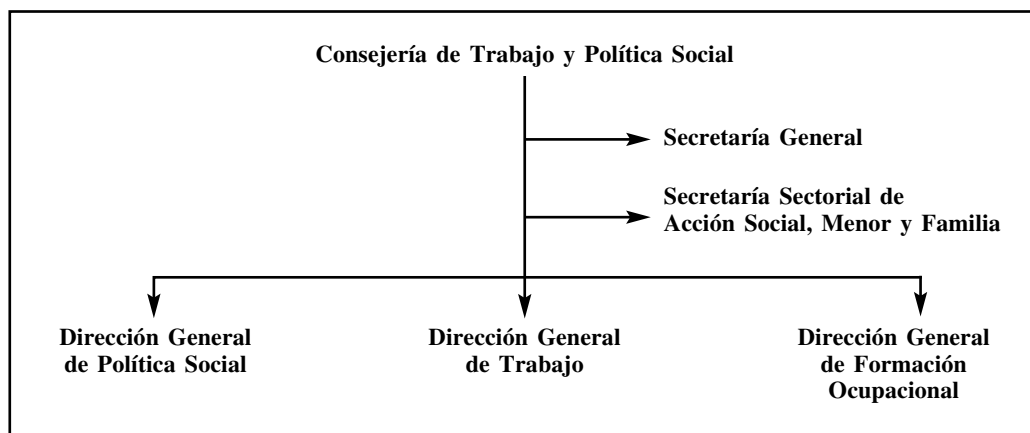
- Real Decreto 1113/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de protección de menores (B.O.E. 13-6-84).
- Real Decreto 2076/1985, de 9 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de protección de menores (B.O.E. 8-11-85).
- Real Decreto 458/1989, de 28 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de protección de menores (B.O.E. 9-5-89).
- Real Decreto 1276/1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de asociaciones (B.O.E. 29-6-94).
- Real Decreto 372/1995, de 10 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de fundaciones. (B.O.E. 18-4-95).
- Real Decreto 649/1995, de 21 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). (B.O.E. 26-5-95).
- Real Decreto 1824/1998, de 28 de agosto sobre ampliación de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de juventud (TIVE). (B.O.E. 23-9-98).

### **3.4. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE MURCIA**

#### **3.4.1. La Consejería de trabajo y política social: estructura y competencias**

Conforme a los cambios introducidos por el Decreto número 58/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Trabajo y Política Social es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que tiene atribuidas las competencias correspondientes para proponer, desarrollar y ejecutar las funciones y o directrices del Gobierno, en materia de trabajo, formación ocupacional, asistencia y bienestar social, desarrollo comunitario, política infantil y de la tercera edad, instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria, promoción e integración de los inmigrantes, discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación y de la promoción y protección de la familia<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Decreto n.º 135/ 2000, de 15 de diciembre, por el que se desarrolla parcialmente la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Política Social. BORM, número 298, miércoles, 27 de diciembre de 2000, página 14025. Por Decreto 16/1999, de 13 de julio, se estableció una nueva estructura de la Administración Regional, creándose la Consejería de Trabajo y Política Social, a la que corresponde las competencias en materia de Trabajo, anteriormente atribuidas a la extinta Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, así como las relativas a Política Social y Familia, anteriormente residenciadas en la extinguida Consejería de Sanidad y Política Social y en la de Presidencia, respectivamente. Posteriormente y por Decreto n.º 160/1999, de 23 de diciembre, se estableció la estructura orgánica de la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social, siendo imprescindible proceder a desarrollar la estructura orgánica de los Centros Directivos.



**Figura 1.** Organigrama de la Consejería de Trabajo y Política Social.

#### 3.4.1.1. *Secretaría sectorial de acción social menor y familia*

La Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia es el centro directivo al que corresponde, además:

- a) Coordinar la Dirección General de Política Social y la Dirección del ISSORM.
- b) Ejercer las funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como entidad pública competente para la protección y reforma de menores.
- c) Diseñar y gestionar las actuaciones tendentes a la potenciación de una política integral de atención y ayuda a la familia.
- d) Dar cobertura a las actividades de los órganos colegiados consultivos que se adscriben a la Consejería en materia objeto de su competencia.
- e) Presidir por delegación del titular de la Consejería, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del mismo, los órganos colegiados Consejo Regional de Servicios Sociales y el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la CARM».

Se adscribe a la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia, la Comisión Regional de Protección del Menor, órgano colegiado que tiene atribuidas facultades administrativas de carácter resolutorio, creada por Decreto n.º 81/ 1994, de 4 de noviembre, regulador del procedimiento para la formulación de propuestas de adopción.

La Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Protección de Menores.
- b) Servicio de Ejecución de Medidas Judiciales.
- c) Servicio de Familia.
- d) Sección de Coordinación Administrativa.
- e) Asesoría de Información y Estudios.

#### *Servicio de protección de menores*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y control de las Unidades dependientes:

- a) La gestión de centros, servicios y programas sobre protección de menores, así como la elaboración y formulación de propuestas y ejecución de las medidas correspondientes respecto de la tutela y guarda de los menores en situación de desamparo en la Región de Murcia.
- b) La propuesta, tramitación, control y asistencia técnica de la acción concertada en materia de protección de menores.
- c) La gestión técnico-administrativa de los servicios de adopción y acogimiento familiar.
- d) El seguimiento, supervisión, control y elaboración de directrices de actuación de las instituciones y entidades colaboradoras de integración familiar, así como el registro, tramitación, informe y propuesta de resolución de las reclamaciones formuladas por las personas que utilicen los servicios de las entidades colaboradoras de integración familiar y de adopción internacional.

Para el cumplimiento de sus funciones el Servicio de Protección de Menores se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Sección de Protección y Tutela.
- b) Sección de Acogimiento y Adopción.

#### *Servicio de ejecución de medidas judiciales de menores*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio, y, en especial, la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas de actuación de la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia en materia de ejecución de medidas adoptadas por los Jueces de Menores, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

En particular, desarrolla las siguientes funciones:

- a) La gestión de centros, servicios y programas referidos a la ejecución de medidas adoptadas por los Jueces de Menores.
- b) La propuesta, tramitación, control y asistencia técnica de la acción concertada en materia de ejecución de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores.
- c) Cualesquiera otras que le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

Para el cumplimiento de sus funciones el Servicio de Ejecución de Medidas Penales de Menores contará con la **Sección de Medidas de Internamiento**.

#### *Servicio de familia*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las Unidades dependientes del Servicio y, en especial:

- a) El diseño de actuaciones tendentes a la potenciación de una política integral de atención y ayuda a la familia, como núcleo de convivencia solidario en el que todos sus miembros puedan conseguir su pleno desarrollo.
- b) El reconocimiento, expedición de títulos, renovación y demás funciones en relación con el sistema de protección a familias numerosas.

- c) La ejecución de los convenios y de las subvenciones y ayudas públicas en la materia competencia del Servicio.
- d) La ejecución de programas de prevención de riesgos y dificultad social en el medio familiar, y de apoyo a la reinserción social de familias desfavorecidas.
- e) La promoción y gestión de servicios y programas de mediación, orientación y asistencia a las familias.
- f) Cualesquiera otras que le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio de Familia contará con la **Sección de Inserción y Promoción Sociofamiliar** y **Sección de Coordinación Administrativa**.

#### *Asesoría de información y estudios*

Tiene atribuidas las siguientes funciones:

- a) Informar a entidades y particulares acerca de los servicios, convocatorias, procedimientos y centros dependientes de la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia.
- b) Informar a entidades y particulares sobre los expedientes obrantes en la Secretaría Sectorial en los que sean parte interesada.
- c) Elaborar y mantener actualizada la Guía de Recursos de la Secretaría Sectorial.
- d) Elaborar las estadísticas periódicas y confeccionar la Memoria Anual de la Secretaría Sectorial.
- e) Participar en la realización de planes experimentales, estudios e investigaciones que se desarrollen en la Secretaría Sectorial o sean consecuencia de Convenios de Colaboración con otras entidades.
- f) Coordinar el área formativa dentro de la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia.

#### **3.4.1.2. Dirección general de política social**

La Dirección General de Política Social, es el centro al que corresponde la planificación general de los servicios sociales de la Región de Murcia y, en particular, las siguientes funciones:

- a) La elaboración de planes, programas y proyectos generales y sectoriales, en materia de servicios sociales.
- b) La acreditación y asesoramiento de entidades, centros y servicios sociales.
- c) La inspección e instrucción del procedimiento sancionador en servicios sociales.
- d) La información especializada del sistema de prestaciones y servicios de protección social.
- e) La gestión de las competencias en materia de Colegios Oficiales y Profesionales en materia de política social.
- f) La coordinación y seguimiento de los planes y programas con la Administración General del Estado y con la Unión Europea, en materia objeto de la competencia de la Dirección General.



- g) La elaboración de disposiciones de carácter general, de las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas y de convenios con otras Administraciones Públicas y con entidades de servicios sociales, sin perjuicio de las funciones en la materia atribuidas al Organismo Autónomo Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- h) Dar cobertura a las actividades de los órganos colegiados consultivos que se adscriben a la Consejería, en materia objeto de la competencia de la Dirección General.

La Dirección General de Política Social se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación.
- b) Servicio de Planificación y Evaluación.
- c) Servicio de Acreditación e Inspección.
- d) Servicio de Voluntariado Social, Emigración y Retorno.
- e) Sección de Coordinación Administrativa.

*Servicio de desarrollo normativo y órganos de participación*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio y, en especial:

- a) La elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general, de las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas y de convenios con otras Administraciones Públicas y con entidades de servicios sociales.
- b) La emisión de informes jurídicos en las materias competencia de la Dirección General.
- c) La cobertura de las actividades de los órganos colegiados consultivos adscritos a la Consejería, y de los órganos de participación en el control, vigilancia y seguimiento específico de la gestión de prestaciones vinculadas a la transferencia del Instituto Nacional de Servicios Sociales y de coordinación con el Consejo General del citado Instituto y de cuantos otros órganos en materia de servicios sociales se adscriban a la Consejería.
- d) El desarrollo de las competencias del Protectorado de las fundaciones de asistencia social que desarrollen principalmente sus actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma, con excepción de aquellas en cuyo órgano de gobierno participen altos cargos de la Comunidad Autónoma.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación contará con la **Sección de Órganos de Participación y Fundaciones Asistenciales**.

*Servicio de planificación y evaluación*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio y, en especial:



- a) La elaboración de la planificación en materia de servicios sociales, mediante la formulación de planes, programas y proyectos generales y sectoriales.
- b) La evaluación de las actuaciones sociales y el asesoramiento técnico a entidades públicas y privadas que presten servicios sociales.
- c) La elaboración de propuestas de actuación en relación con Planes y Programas a desarrollar con la Administración General del Estado; el ejercicio de las funciones de gestión, seguimiento y coordinación que la aprobación de tales Planes y Programas originen, en especial, la gestión y seguimiento de los Convenios que deban suscribirse derivados de aquellos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Dirección General o del Organismo Autónomo adscrito.
- d) Mantenimiento bases de datos y realización de estudios precisos para la elaboración de los planes citados.
- e) Cualesquiera otras que le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

#### *Servicio de acreditación e inspección*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio y, en especial, las funciones correspondientes en materia de acreditación de entidades, centros y servicios sociales; el asesoramiento específico a entidades, centros y servicios sobre la normativa aplicable en el ámbito de los servicios sociales en la Región de Murcia; el ejercicio de las facultades de inspección previstas en la legislación; la instrucción de procedimientos sancionadores por el incumplimiento de la normativa regional en materia de servicios sociales; control y supervisión de los niveles de calidad en dichos servicios; propuestas de planes de actuación necesarios para introducir mejoras en la calidad asistencial, siempre en el ámbito de las competencias de los departamentos respectivos; así como la tramitación y gestión administrativa de las subvenciones.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio de Acreditación e Inspección contará con la **Sección de Acreditación e Inspección**.

#### *Servicio de voluntariado social, emigración y retorno*

Le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio y, en especial:

- a) Planificación, coordinación, dirección y control del Plan Regional de Voluntariado Social, así como aquellas que se deriven de las actuaciones con los organismos propios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- b) La evaluación de las actuaciones que en dicha materia se realicen, así como su asesoramiento técnico.
- c) La elaboración de propuestas de actuación en relación con Planes y Programas a desarrollar con la Administración General del Estado en dicha materia. Asimismo, el ejercicio de las funciones de gestión, seguimiento y coordinación que la aprobación de tales Planes y Programas originen, en especial la gestión y seguimiento de los Convenios que deban suscribirse derivados de aquellos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Dirección General o del Organismo Autónomo adscrito.

### 3.4.1.3. Instituto de servicios sociales de la Región de Murcia (ISSORM)

El Organismo Autónomo de carácter administrativo, Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), creado por la Ley 11/1986, de 19 de diciembre queda adscrito a la Consejería de Trabajo y Política Social, a través de la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia.

Como órgano de gestión de los servicios sociales dependientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, desarrolla las funciones señaladas en la Ley 11/1986, de 19 de diciembre. Es el órgano de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que integra y asume las funciones de la Seguridad Social referidas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) en los términos establecidos en el Real Decreto 649/1995 de 21 de abril. En consecuencia, el ISSORM asume todas las funciones traspasadas en materia de gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social para Personas Mayores, Discapacitados y población marginada, así como las que le competen respecto de la gestión de las prestaciones sociales y económicas contempladas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos y sus disposiciones de desarrollo.

El ISSORM es el órgano de la Comunidad Autónoma al que corresponde la protección de los menores, y desarrolla como entidad pública competente en el territorio de la Región de Murcia, las funciones a que a tal efecto se establecen en el código civil y la Ley de la infancia de la Región de Murcia. Asimismo, el ISSORM asume las funciones de apoyo a la ejecución de las medidas dictadas por los juzgados de menores de la Región de Murcia.

El Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, a cuyo frente habrá un Director, se estructura en las siguientes unidades administrativas: Secretaría General Técnica, Subdirección de Gestión de Servicios Sociales y Subdirección de Pensiones, Ayudas y Subvenciones.

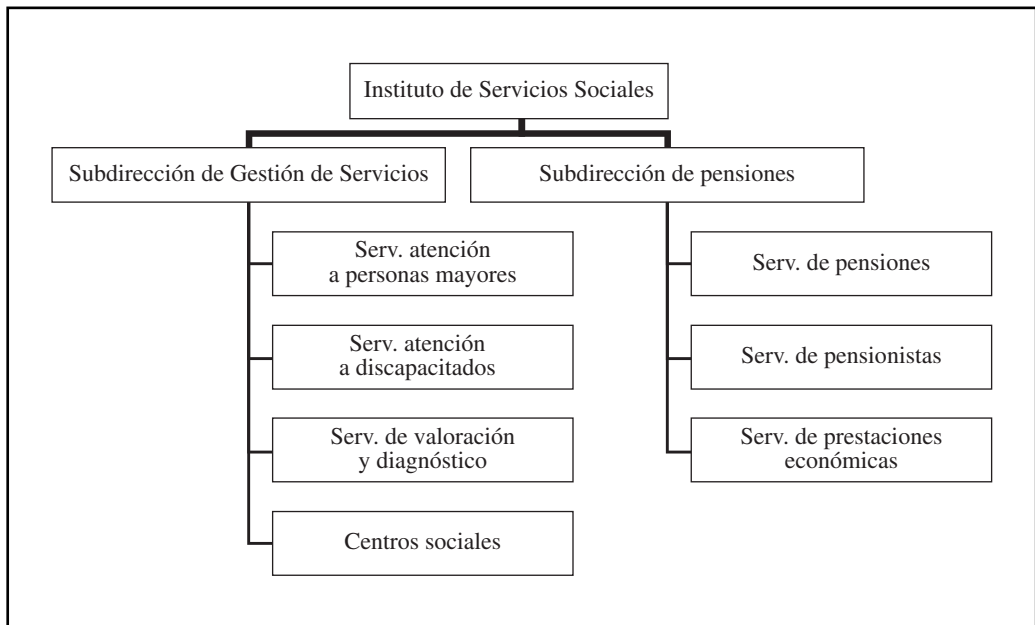


Figura 2. Organigrama del Instituto de Servicios Sociales.

### *Dirección del Instituto*

Le corresponde la representación legal del mismo, ejerce la Jefatura Superior del Organismo y asume las competencias de dirección, gestión, inspección, control y supervisión de todas sus actividades para el cumplimiento de sus fines y funciones.

### *Asesoría de apoyo técnico*

Desarrolla funciones de estudio y asesoramiento en las áreas de gestión de competencia del Instituto, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las unidades administrativas del mismo, así como lo referente a protocolo, imagen, información y publicidad propias de ésta en coordinación con los centros directivos titulares de la materia.

### *Secretaría General Técnica*

La Secretaría General Técnica, con el máximo nivel administrativo, es el órgano de apoyo y asistencia inmediata a la Dirección del ISSORM, de la que depende y a cuyo titular sustituirá en caso de ausencia o enfermedad. Le corresponde atender y coordinar todos los servicios generales del Instituto, así como ejercer cuantas funciones le delegue o encomiende expresamente el titular de la Dirección del ISSORM. Se estructura en las siguientes unidades administrativas: Servicio de Personal, Servicio de Régimen Interior, Servicio Jurídico y Servicio Económico y de Contratación.

### *Subdirección de gestión de servicios sociales*

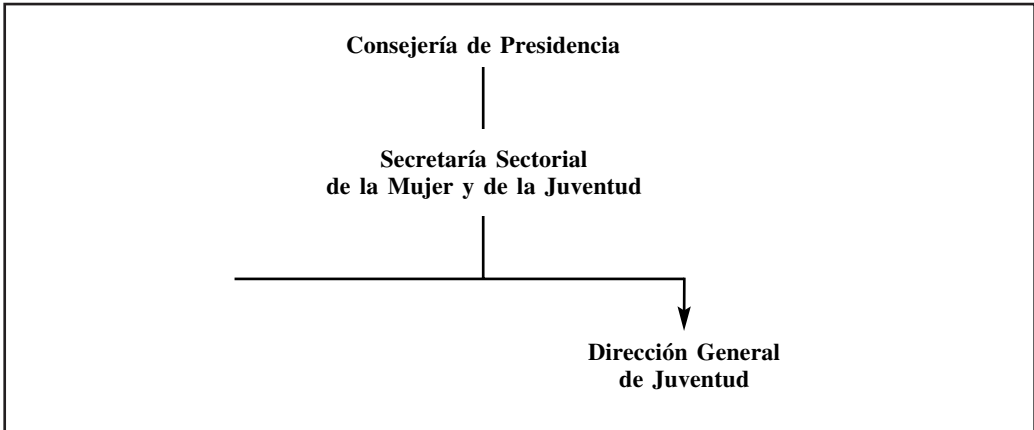
Corresponde a la Subdirección de Gestión de Servicios Sociales, con rango asimilado de Subdirección general, la dirección y coordinación de las competencias del ISSORM en materia de gestión de Servicios, Centros y Programas para la atención a la Infancia y a Personas Mayores, personas con Discapacidad y Otros Colectivos contemplados en la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia y sus disposiciones de desarrollo. Para el desarrollo de sus funciones la Subdirección de Gestión de Servicios Sociales se estructura en las siguientes unidades administrativas: Servicio de Atención a Personas Mayores, Servicio de Atención a Discapacitados y Otros Colectivos, Servicio de Valoración y Diagnóstico y Centros Sociales.

### *Subdirección de pensiones, ayudas y subvenciones*

Corresponde a la Subdirección de Pensiones, Ayudas y Subvenciones, con rango asimilado a Subdirección general, la dirección y coordinación de las competencias atribuidas al ISSORM en materia de gestión de prestaciones económicas y de ayudas públicas a personas e instituciones públicas o privadas. Para el cumplimiento de sus funciones, la Subdirección de Pensiones, Ayudas y Subvenciones se estructura en las siguientes unidades administrativas: Servicio de Pensiones, Servicio de Pensionistas y Servicio de Prestaciones Económicas y Subvenciones.

Como ha quedado indicado en la introducción los servicios sociales para mujer dejaron de estar en el ámbito de la Consejería que siempre los había dispensado para pasar en 1997 a depender de la Consejería de Presidencia, por esos aquí lo mostramos independientemente.

### 3.4.2. Consejería de Presidencia



**Figura 3.** *Organigrama de la Consejería de Presidencia.*

#### 3.4.2.1. *Secretaría sectorial de la mujer*

Le competen las actividades de promoción y fomento de las condiciones que faciliten la igualdad entre sexos, la remoción de obstáculos que impidan la plenitud de hecho y de derecho y la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer en la Región de Murcia. El diseño de actuaciones tendentes a la potenciación de una política integral de atención y ayuda a la familia, como núcleo de convivencia solidario en el que todos sus miembros puedan conseguir su pleno desarrollo.

Para avanzar en el camino de la igualdad real, la Secretaría desarrolla fundamentalmente acciones como las siguientes:

1. Elaborar planes, programas y proyectos en materia de Igualdad de Oportunidades.
2. Impulsar y coordinar las actividades de las diferentes Consejerías para el desarrollo, seguimiento y ejecución de Planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.
3. Fomentar la inserción laboral de las mujeres a través de la creación de centros de información, orientación y formación profesional.
4. Apoyar a las Corporaciones Locales en la puesta en marcha de programas en materia de mujer.
5. Coordinar las acciones en políticas de Igualdad de Oportunidades en los distintos municipios de la Región.
6. Impulsar y crear servicios específicos para las mujeres.
7. Promover servicios orientados a la prevención y promoción de la salud de la población femenina.
8. Realizar campañas de sensibilización y materiales divulgativos para educar en valores más igualitarios al conjunto de la sociedad.
9. Desarrollar estudios e investigaciones sobre la mujer en la Región de Murcia, así como recopilar, publicar y difundir información y documentación sobre temas de interés.
10. Apoyar y dinamizar el asociacionismo de mujeres.

### **3.4.2.2. Dirección general de juventud**

La Dirección General de Juventud es la unidad administrativa encargada de prestar asistencia inmediata al Director General en materia de Juventud, realizando funciones de estudio, informe, elaboración, tramitación de subvenciones, asesoramiento y propuestas en esta área. Elabora la programación de actividades para jóvenes tanto a nivel regional como nacional o internacional. Fomenta y supervisa la formación e información dirigida a los jóvenes de la Región de Murcia. Ejerce la coordinación, control y desarrollo de las unidades a su cargo.

## **3.5. LEGISLACIÓN BÁSICA DE POLÍTICA SOCIAL EN LA REGIÓN DE MURCIA**

En esta compilación se recoge la normativa básica que regula los Servicios Sociales en la Región de Murcia, agrupada por áreas de interés: Infancia, Personas con discapacidad, Tercera edad, etc.

### **Normativa básica**

- Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de servicios sociales de la Región de Murcia (Publicado en BORM de 19/12/1985).
- Ley 11/1986, de 19 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. (Publicado en BORM de 30/12/1986).

### **Organización administrativa**

- Decreto 66/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (Publicado en BORM de 12-8-1997).
- Decreto 27/1997, de 23 de mayo, por el que se modifican los Decretos de Estructura Orgánica de las distintas Consejerías de la Administración Regional y del Organismo Autónomo Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM n.º 122 de 29-5-1997).
- Decreto 16/1999, de 13 de julio de reorganización de la Administración Regional (BORM n.º 160, 14-7-1999).
- Decreto 58/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Trabajo y Política Social (modificado parcialmente por el Decreto 17/2000, de 6 de abril). (BORM n.º 166, 21-7-1999. Modificación BORM n.º 98, 28-4-2000).

### **Registro de Centros y Servicios Sociales**

- Decreto 13/1989, de 26 de enero, del Registro de Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia. (Publicado en BORM de 6-2-1989).

## Órganos de participación

- Decreto 37/1987, de 28 de mayo, por el que se regula el Consejo Regional de Servicios Sociales. (Publicado en BORM de 17/6/1987).
- Decreto 48/1989, de 18 de mayo, de la Comisión Delegada para el Bienestar Social. (Publicado en BORM de 1-6-1989).
- Decreto 33/1992, de 26 de marzo, de modificación del Decreto 37/1987, por el que se regula el Consejo Regional de Servicios Sociales. (Publicado en BORM de 6/4/1992).
- Decreto 3/1993, de 29 de enero, de los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales. (Publicado en BORM de 13/2/1993).
- Decreto 4/1995, de 10 de febrero, por el que se crea la Comisión de Seguimiento del Plan Regional de Inserción y Protección Social. (Publicado en BORM 21/2/1995).
- Decreto 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia». (Publicado en BORM de 30/11/1998).
- Decreto 2/1999, de 14 de enero, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo en materia de Familia. (Publicado en BORM 20/1/2000).
- Orden de 14 de enero de 1999, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se convoca el proceso de selección de vocales del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, en representación de las Instituciones sin ánimo de lucro de Inmigrantes y de las Instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los Inmigrantes. (Publicado en BORM 23/1/1999).

## Servicios comunitarios

- Decreto 28/1987, de 14 de mayo por el que se regula la estructura básica de los servicios comunitarios y el régimen de subvenciones para su mantenimiento. (Publicado en BORM de 3/6/1987).
- Decreto 36/1989, de 6 de abril de 1989, de modificación de la denominación «Centro Primario de Actuación Social» (C.P.A.S.) por la de «Unidad de Trabajo Social» (UTS). (Publicado en BORM de 14/4/1989).

## Inserción y protección social

- Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, que regula las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social. (Publicado en BORM de 7/11/1998).
- Orden de 4 de febrero de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política social, de designación de la Dirección Técnica del Plan Regional de Lucha con la Pobreza y la Exclusión Social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (Publicado en BORM 15/2/2000).
- Decreto 12/2000 de 2 de marzo, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo para la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión en la Región de Murcia. (Publicado en BORM 20/3/2000).

## **Infancia**

- Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia. (Publicado en BORM de 12/4/1995).
- Decreto 81/1994, de 4 de noviembre, regulador del procedimiento para la formulación de propuestas de adopción. (Publicado en BORM de 19-11-1994).
- Orden de 13 de junio de 1996, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establece el reglamento de organización y funcionamiento de la comisión regional de protección del menor. (Publicado en BORM de 17/8/1996).
- Orden de 10 de abril de 1997, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establecen los criterios para fijar compensaciones económicas por acogimientos remunerados de menores. (Publicado en BORM de 8/5/1997).
- Resolución de 24 de julio de 1997, de la Dirección del ISSORM, por la que aprueban los baremos de aplicación para la determinación de la cuantía de los acogimientos remunerados. (Publicado en BORM de 13/8/1997).
- Decreto 66/1997, de 12 de septiembre, sobre acreditación y actuación de las instituciones colaboradoras de integración familiar y de las entidades colaboradoras en adopción internacional. (Publicado en BORM de 23-9-1997).
- Orden de 29 de julio de 1998, de la Consejería de Sanidad y Política Social, de organización y funcionamiento de la Residencia de Protección de Menores «Santo Ángel», dependiente del ISSORM. (Publicado en BORM de 10/08/1998).

## **Personas mayores**

- Decreto 31/1994, de 25 de febrero de 1994, sobre ingreso y traslado en centros residenciales de la Administración Regional para personas mayores. (Publicado en BORM de 5/3/1994).
- Orden de 27 de marzo de 1998, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establece el régimen de funcionamiento de la Residencia para personas mayores con trastornos mentales «Dr. Francisco Javier Asturiano Fernández». (Publicado en BORM de 17/4/1998).

## **Personas con discapacidad**

- Decreto 50/1996, de 3 de julio de 1996, sobre ingreso y traslado en Centros Ocupacionales de la Administración Regional para personas con deficiencia intelectual. (Publicado en BORM de 10/7/1996).
- Orden de 17 de noviembre de 1997, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se desarrolla el artículo 15 del Decreto n.º 66/1996, de 2 de agosto, y se adapta el procedimiento para la valoración y calificación de minusvalía. (Publicado en BORM n.º 284 de 10/12/1997).
- Orden de 17 de septiembre de 1998, de la Consejería de Sanidad y Política Social por la que se crea la Oficina Regional de Información y Asesoramiento a Personas con Discapacidad. (Publicado en BORM n.º 225, de 29-9-1998).
- Orden de 12 de marzo de 1999, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establece el régimen de funcionamiento del centro ocupacional para discapacitados psíquicos con trastornos mentales crónicos asociados «Dr. Julio López-Ambit Megías». (Publicado en BORM n.º 71, de 25-3-1999).

- Orden de 27 de abril 1999, de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se crea la Unidad Valoración y Diagnóstico de Lorca. (Publicado en BORM n.º 104 DE 8/5/1999).

### **Accesibilidad**

- Ley 3/1994, de 26 de julio de los disminuidos visuales usuarios de perros-guía. (Publicado en BORM 5/8/94).
- Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y de promoción de la accesibilidad general. (Publicado en: BORM n.º 102 de 4-05-95).
- Decreto 39/1987, de 4 de junio sobre supresión de barreras arquitectónicas. (Publicado en: BORM 14-8-87).
- Orden de fecha 15 de octubre de 1991 de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente sobre accesibilidad en espacios públicos y edificación. (Publicado en: BORM n.º 260 DE 11-11-1991).

### **Juventud**

- Decreto 95/1989, de 30 de noviembre, de creación del Centro de Promoción Juvenil. (BORM 17/1/1990).
- Orden de 1 de febrero de 1990, sobre Funcionamiento del Centro de Promoción Juvenil. (Publicado en BORM n.º 39 de 16/1/1990).
- Ley 8/1995, de 24 de abril, de «Promoción y Participación Juvenil». (Publicado en BORM de 4/5/1995).

### **Drogo dependencias**

- Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre «Drogas, para la prevención, asistencia e integración social». (Publicado en BORM de 12/11/97).

### **Inmigrantes**

- Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN). (Publicado en BORM 4/5/2000).

### **Mujer**

- Decreto 39/1998, de 8 de enero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para las acciones contra la violencia y discriminación ejercida sobre la mujer.
- Decreto 39/1998, de 25 de junio, por el que se crea el Consejo regional contra la Violencia Familiar y especialmente el maltrato a la Mujeres.



- Decreto 37/1998, de 18 de junio, por el que se crea la Comisión Interadministrativa de seguimiento del II Plan para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.
- Decreto 1/1999, de 14 de enero, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo en materia de mujer.

### 3.6. RECURSOS DE SERVICIOS SOCIALES

**TABLA 21**  
**Recursos sociales de atención primaria (2000)**

Voluntariado	101
Centro social polivalente	120
Centros de servicios sociales	28
Unidad de trabajo social (UTS)	118
Mayores	278
Centros de mayores	278
<b>Total</b>	<b>645</b>

En los casos donde los Centros de Servicios Sociales están mancomunados, existen unidades de trabajo social.

FUENTE: Consejería de trabajo y Política Social. Dirección General de política social.

**TABLA 22**  
**Recursos sociales de atención especializada. Menores**

Centros de apoyo	52
Centros de acogida	3
Talleres pre-ocupacionales	6
Hogares funcionales	1
Residencias	5
Centros para jóvenes con medidas judiciales	2
<b>Total</b>	<b>69</b>

FUENTE: Consejería de trabajo y Política Social. Dirección General de política social.

**TABLA 23**  
**Recursos sociales de atención especializada. Mayores**

Centros de estancias diurnas	27
Ayuntamientos que prestan teleasistencia	13
Residencias personas mayores (públicas y privadas)	44
<b>Total</b>	<b>84</b>

FUENTE: Consejería de trabajo y Política Social. Dirección General de política social.

**TABLA 24**  
**Recursos sociales de atención especializada. Mujer**

Centros de información y asesoramiento	37
Centros de acogida	3
<b>Total</b>	<b>40</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social. Consejería de Presidencia. Secretaría Sectorial de Mujer y Juventud.

**TABLA 25**  
**Recursos sociales de atención especializada. Otros colectivos**

Centros de atención a gitanos	10
Asociaciones atención inmigrantes	19
Centros información y asesoramiento a inmigrantes	11
Centros atención inmigrantes	30
Centros acogida inmigrantes	11
Asociaciones de apoyo a colectivos marginados	26
Albergue transeúntes	4
Comedor transeúntes	1
Enfermos mentales crónicos	2
<b>Total</b>	<b>114</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

**TABLA 26**  
**Actuaciones del servicio del menor del Instituto de servicios sociales de la Región de Murcia**

Actuaciones del Servicio del Menor (ISSORM)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Interv. socioeducativa con menores en riesgo social</b>	<b>86</b>	<b>74</b>	<b>71</b>	<b>99</b>	<b>161</b>	<b>158</b>	<b>181</b>
<b>Acogimiento familiar</b>	99	128	120	118	159	153	149
Temporales	2	0	3	0	6	0	0
Familia ajena (preadoptivos)	35	60	36	36	57	37	39
Familia extensa	62	68	81	82	96	116	110
<b>Adopciones nacionales</b>							
Solicitudes	94	104	85	72	110	84	52
Propuestas adopción	39	33	26	40	68	61	42
Autos	19	18	14	26	30	67	79
<b>Adopciones internacionales</b>							
Solicitudes de adopción	-	-	-	-	-	99	88
Tramitadas	-	-	-	-	-	46	54
Valoradas	-	-	-	-	-	93	65
Menores adoptados	-	-	-	-	-	42	39

**TABLA 26**  
(Continuación)

Actuaciones del Servicio del Menor (ISSORM)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Atención a menores en centros de protección</b>	303	304	292	343	567	465	418
Tutela	238	238	212	269	331	343	302
Guarda	65	66	80	74	236	119	116
<b>Aplicación de la ley 4/92</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>112</b>	<b>122</b>	<b>131</b>	<b>133</b>	<b>169</b>
Alto riesgo sin medida judicial	40	32	21	5	4	1	0
Con medida judicial	83	72	91	117	127	132	169
Libertad vigilada	–	–	–	–	58	65	60
Internamiento	25	51	43	39	28	34	49
Medio abierto	58	21	48	78	41	33	60

«Familia extensa»: miembros de la propia familia del menor, distinta al núcleo familiar.

«Aplicación de la Ley 4/92»: se refiere a la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, en la que se establece la ejecución de las medidas adoptadas por estos Juzgados a las Entidades Públicas, que en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia corresponde al ISSORM.

FUENTE: Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Servicio del Menor.

**TABLA 27**  
**Recursos sociales de atención primaria por municipios según el tipo de asistencia (2000)**

	Recursos de atención primaria							
	Total	Volunta- riado	Centro social poliva- lente	Centros servicios sociales (1)	Unidades trabajo social UTS) (1)	Mayores		Asocia- ciones de mujeres
					Asocia- ciones	Centros mayores		
Abanilla	26	–	6	–	1	2	4	13
Abarán	9	–	–	–	–	2	5	2
Aguilas	9	–	1	1	3	–	2	2
Albudeite	1	–	–	–	–	–	1	–
Alcantarilla	11	–	1	1	4	–	3	2
Alcázares (Los)	2	–	–	–	1	–	1	–
Aledo	1	–	–	–	–	–	1	–
Alguazas	4	–	–	1	1	–	2	–
Alhama de Murcia	14	–	3	1	2	3	3	2
Archena	6	–	–	1	–	3	2	–
Beniel	5	–	1	–	1	1	–	2
Blanca	3	–	–	–	–	1	2	–
Bullas	4	–	1	–	–	–	2	1
Calasparra	5	–	–	–	1	1	2	1
Campos del Río	2	–	–	1	–	–	1	–

**TABLA 27**  
*(Continuación)*

	Recursos de atención primaria							Asociaciones de mujeres
	Total	Voluntariado	Centro social polivalente	Centros servicios sociales (1)	Unidades trabajo social UTS) (1)	Mayores		
						Asociaciones	Centros mayores	
Caravaca de la Cruz	22	—	6	1	3	9	2	1
Cartagena	99	11	1	2	8	10	40	27
Cehegín	11	—	5	—	2	1	2	1
Ceuti	3	—	—	1	1	—	1	—
Cieza	10	—	1	1	4	2	1	1
Fortuna	10	—	5	—	1	1	3	—
FUENTE-Alamo	8	—	—	—	1	3	1	3
Jumilla	18	1	1	1	4	1	7	3
Librilla	4	—	—	1	1	—	1	1
Lorca	107	1	38	1	6	1	33	27
Lorquí	7	—	1	1	1	1	1	2
Mazarrón	11	—	—	1	3	2	3	2
Molina de Segura	43	—	18	1	7	6	11	—
Moratalla	15	—	9	—	1	2	2	1
Mula	14	—	—	1	9	2	1	1
Murcia	216	34	5	3	28	30	24	92
Ojós	4	—	—	—	—	1	2	1
Pliego	2	—	—	—	—	1	1	—
Puerto Lumbreras	5	—	—	1	1	1	2	—
Ricote	8	—	—	—	5	1	1	1
San Javier	5	—	—	1	2	2	—	—
San Pedro del Pinatar	4	—	—	—	2	1	1	—
Santomera	3	—	—	1	1	1	—	—
Torre-Pacheco	14	—	1	1	2	2	2	6
Torres de Cotillas (Las)	4	—	—	1	2	—	—	1
Totana	7	1	—	1	2	1	2	—
Úlea	3	—	—	—	—	1	1	1
Unión (La)	2	—	—	—	1	—	1	—
Villan. del Río Segura	3	—	—	—	—	1	1	1
Yecla	10	—	2	1	3	1	2	1
<b>Total</b>	<b>774</b>	<b>48</b>	<b>106</b>	<b>28</b>	<b>115</b>	<b>98</b>	<b>180</b>	<b>199</b>

(1) En los casos donde los centros de servicios sociales están mancomunados, existen unidades de trabajo social.

(2) Centro de servicios sociales Mancomunidad.

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

**TABLA 28**  
**Recursos sociales de atención especializada a menores por municipios (2000)**

	Total	Asocia- ciones	Centros apoyo	Centros Acogida	Talleres pre- ocupa- cionales	Hogares funcionales	Residen- cias	Centros jóvenes medidas judiciales
Abanilla	-	-	-	-	-	-	-	-
Abarán	3	-	3	-	-	-	-	-
Águilas	2	-	2	-	-	-	-	-
Albudeite	-	-	-	-	-	-	-	-
Alcantarilla	4	1	3	-	-	-	-	-
Alcázares (Los)	-	-	-	-	-	-	-	-
Aledo	-	-	-	-	-	-	-	-
Alguazas	-	-	-	-	-	-	-	-
Alhama de Murcia	4	1	3	-	-	-	-	-
Archena	1	-	1	-	-	-	-	-
Beniel	-	-	-	-	-	-	-	-
Blanca	-	-	-	-	-	-	-	-
Bullas	-	-	-	-	-	-	-	-
Calasparra	-	-	-	-	-	-	-	-
Campos del Río	-	-	-	-	-	-	-	-
Caravaca de la Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-
Cartagena	32	4	23	2	2	-	1	-
Cehegín	-	-	-	-	-	-	-	-
Ceutí	-	-	-	-	-	-	-	-
Cieza	2	-	1	-	-	-	-	1
Fortuna	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuente-Álamo	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumilla	-	-	-	-	-	-	-	-
Librilla	2	1	1	-	-	-	-	-
Lorca	3	1	1	1	-	-	-	-
Lorquí	1	-	1	-	-	-	-	-
Mazarrón	3	1	2	-	-	-	-	-
Molina de Segura	4	-	2	-	-	-	1	1
Moratalla	-	-	-	-	-	-	-	-
Mula	1	-	1	-	-	-	-	-
Murcia	64	28	27	3	-	1	4	1
Ojós	-	-	-	-	-	-	-	-
Pliego	-	-	-	-	-	-	-	-
Puerto Lumbreras	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricote	1	-	1	-	-	-	-	-
San Javier	-	-	-	-	-	-	-	-
San Pedro del Pinatar	2	-	1	-	-	-	1	-
Santomera	-	-	-	-	-	-	-	-
Torre-Pacheco	-	-	-	-	-	-	-	-
Torres de Cotillas (Las)	1	-	1	-	-	-	-	-
Totana	-	-	-	-	-	-	-	-
Ulea	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión (La)	1	-	1	-	-	-	-	-
Viillan. del Río Segura	-	-	-	-	-	-	-	-
Yecla	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>37</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

**TABLA 29**  
**Recursos sociales de atención especializada a personas con discapacidades**  
**por municipios (2000)**

	Total	Federaciones	Asociaciones	Valoración y diagnóstico	Atenc. discapacitados sensoriales	Atención temprana	Centros ocupacionales	Centros especiales de empleo	Residencias	Hogares funcionales
Abanilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abarán	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-
Águilas	3	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Albudeite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alcantarilla	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-
Alcázares (Los)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aledo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alguazas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alhama de Murcia	3	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Archena	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Beniel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Blanca	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Bullas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calasparra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campos del Río	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caravaca de la Cruz	6	-	2	-	-	2	1	-	-	1
Cartagena	26	-	19	-	1	2	2	-	1	1
Cehegín	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ceutí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cieza	11	-	6	-	-	1	3	-	1	-
Fortuna	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Fuente-Álamo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumilla	3	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Librilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lorca	5	-	3	-	-	1	1	-	-	-
Lorquí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mazarrón	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-
Molina de Segura	4	-	3	-	-	-	1	-	-	-
Moratalla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mula	3	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Murcia	57	5	28	1	1	2	5	11	3	1
Ojós	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pliego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puerto Lumbreras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricote	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Javier	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
S. Pedro del Pinatar	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Santomera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Torre-Pacheco	3	-	2	-	-	-	1	-	-	-
Torres de Cotillas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totana	3	-	2	-	-	1	-	-	-	-
Ulea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión (La)	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Villan. Río Segura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yecla	4	-	2	-	-	1	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>5</b>	<b>78</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

**TABLA 30**  
**Recursos sociales de atención especializada a mayores y mujer por municipios (2000)**

	Mayores					Mujer			
	Total	Federaciones	Estancias diurnas	Teleasistencia	Resid. person. mayores	Total	Federaciones	Centros inform. asesora.	Centros acogida
Abanilla	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Abarán	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Águilas	2	—	1	—	1	2	—	2	—
Albudeite	—	—	—	—	—	1	—	1	—
Alcantarilla	1	—	1	—	—	—	—	—	—
Alcázares (Los)	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Aledo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Alguazas	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Alhama de Murcia	1	—	—	—	1	—	—	—	—
Archena	1	—	1	—	—	—	—	—	—
Beniel	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Blanca	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bullas	—	—	—	—	—	2	—	2	—
Calasparra	1	—	—	—	1	—	—	—	—
Campos del Río	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Caravaca de la Cruz	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Cartagena	12	—	3	—	9	9	1	7	1
Cehegín	1	—	—	—	1	—	—	—	—
Ceutí	1	—	1	—	—	—	—	—	—
Cieza	3	—	1	—	2	—	—	—	—
Fortuna	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fuente-Álamo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Jumilla	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Librilla	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lorca	3	—	1	—	2	12	1	11	—
Lorquí	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mazarrón	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Molina de Segura	5	1	2	—	2	1	—	1	—
Moratalla	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mula	1	—	1	—	—	1	—	1	—
Murcia	19	5	7	3	4	39	5	33	1
Ojós	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pliego	—	—	—	—	—	1	—	1	—
Puerto Lumbreras	1	—	1	—	—	1	—	1	—
Ricote	—	—	—	—	—	—	—	—	—
San Javier	4	—	2	—	2	—	—	—	—
San Pedro del Pinatar	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Santomera	—	—	—	—	—	1	—	1	—
Torre-Pacheco	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Torres de Cotillas (Las)	1	—	1	—	—	—	—	—	—
Totana	2	—	1	—	1	—	—	—	—
Ulea	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Unión (La)	1	—	1	—	—	1	—	1	—
Villanueva del Río Segura	1	—	—	—	1	—	—	—	—
Yecla	2	—	1	—	1	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>34</b>	<b>71</b>	<b>7</b>	<b>62</b>	<b>2</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

**TABLA 31**  
**Recursos sociales de atención especializada a otros colectivos por municipios (2000)**

	Total	Asociaciones gitanos/as	Asoc. atención inmigr.	Centro inform. asesora. inmigr.	Centros atención inmigrantes	Centros acogida inmigrantes	Asoc. apoyo colectiv. margin.	Albergue transeúntes	Comedor transeúntes	Enfer. mentales crónicos
Abanilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abarán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Águilas	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Albudeite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alcantarilla	2	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Alcázares (Los)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aledo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alguazas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alhama de Murcia	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Archena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beniel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Blanca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bullas	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Calasparra	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Campos del Río	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caravaca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cartagena	26	6	5	1	-	-	13	1	-	-
Cehegín	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Ceutí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cieza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fortuna	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Fuente-Álamo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumilla	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Librilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lorca	5	1	-	1	1	-	1	1	-	-
Lorquí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mazarrón	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Molina de Segura	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-
Moratalla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mula	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Murcia	74	12	17	3	8	3	22	2	1	6
Ojós	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pliego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puerto Lumbreras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricote	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Javier	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
San Pedro Pinatar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santomera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Torre-Pacheco	3	-	-	-	1	1	-	1	-	-
Torres de Cotillas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totana	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Ulea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión (La)	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Villan. Río Segura	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Yecla	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.



### 3.6.1. Recursos discapacidad

**TABLA 32**  
**Evolución del número de alumnos en educación especial.**  
**Cursos 92/93-98/99**

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98*	98/99*
<b>Centros no específicos</b>							
Alumnos de integración	3.014	3.135	3.192	3.099	3.100	3.429	3.492
Alum. unid. educ. especial	18	14	19	15	13	13	12
<b>Centros específicos</b>							
Alumnos matriculados	767	731	698	703	712	713	702
Autistas (1)	28	23	34	29	–	–	–
Ciegos	–	–	1	–	–	–	–
Ambiopes	–	–	–	–	–	–	–
Sordos	50	32	26	24	23	20	11
Hipoacúsicos	3	1	–	–	–	–	–
Minusvalías psíquicas	415	377	354	321	309	300	–
Ligera	50	36	25	26	25	25	24
Media	216	183	167	143	134	130	125
Severa	130	139	141	135	132	133	118
Profunda	19	19	21	17	18	12	13
Plurideficiencias	183	200	214	261	280	284	301
Alteraciones personalidad	68	88	64	67	100	109	110
Otras minusvalías	20	10	5	1	–	–	–

\* Datos provisionales.

(1) A partir del curso 96/97 están incluidos en el apartado de alteraciones de personalidad.

FUENTE: Ministerio de Educación y Cultura. Estadística de la enseñanza en España. Consejería de Educación y Universidades.

**TABLA 33**  
**Centros, unidades, profesores y alumnos en educación especial**  
**según la dependencia del centro. Curso 98/99 (1)**

	Total	Centros públicos	Centros privados
Centros	12	8	4
Unidades	117	100	17
Profesores	198	171	27
Alumnos	702	585	117

(1) Centros específicos.

FUENTE: Consejería de Educación y Universidades.



**TABLA 35**  
(Continuación)

	Total	Centros atención personas discapacit.	Valoración y diagnóstico	Atención discapacitados sensor.	Atención primaria	Centros ocupacionales	Centros especiales de empleo	Residencias
Puerto-Lumbreras	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricote	-	-	-	-	-	-	-	-
San Javier	2	-	-	-	1	1	-	-
San Pedro del Pinatar	1	-	-	-	-	1	-	-
Santomera	-	-	-	-	-	-	-	-
Torre-Pacheco	1	-	-	-	-	1	-	-
Torres de Cotillas (Las)	-	-	-	-	-	-	-	-
Totana	3	2	-	-	1	-	-	-
Ulea	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión (La)	2	-	-	-	-	1	-	1
Villan. del Río Segura	-	-	-	-	-	-	-	-
Yecla	4	2	-	-	-	1	-	1
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>34</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

### 3.7. PROGRAMAS

La concepción de programas de actuación, organizados según la lógica de procedimiento administrativo y de la eficiencia en los planteamientos es utilizada en determinadas administraciones bajo la forma de «servicios» que a su vez, pueden verse estructurados en programas de actuación en ámbitos más reducidos y específicos.

#### 3.7.1. Servicios sociales especializados

Los Servicios Especializados<sup>21</sup> en la Comunidad Autónoma de Murcia se conforman en nuestra Ley de Servicios Sociales (Ley 8/1995) como un nivel secundario de atención, complementaria e intercomunicada con la Red de Servicios Primarios o Comunitarios. Los Servicios Especializados están caracterizados por:

- El acceso a los mismos debe realizarse a partir del Servicio de Atención Primaria correspondiente.
- Sus actuaciones y prestaciones son más concretas y específicas que en los Servicios Sociales Comunitarios.
- Implican siempre equipamientos y Servicios más tecnificados y singularizados.
- Están dirigidos a colectivos específicos.
- Se organizan generalmente en base a un problema, necesidad o sector de población específico, y no en base al territorio, por lo que generalmente tienen un ámbito territorial superior al de la atención primaria.

<sup>21</sup> Los datos y notas de este apartado han sido tomados de *Memoria 1997*. Serie informe, n.º 24. Consejería de Sanidad y Política Social. ISSORM; y *Memoria 2000*. ISSORM. Consejería de Trabajo y Política Social.

La realidad de los Servicios Sociales Especializados en esta Comunidad Autónoma responde a una considerable evolución que ha ido en paralelo con el gran desarrollo de los servicios prestados por los Ayuntamientos y los que la Comunidad Autónoma ha ido generando o ha recibido en las transferencias, habiendo superado en ese momento, el tránsito entre existir como recursos aislados y estar plenamente integrados en un sistema de Servicios tal como se diseña en la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia. A continuación presentamos los servicios correspondientes a la Comunidad Autónoma, concretamente al organismo autónomo creado al efecto ISSORM.

### **3.7.1.1. Programas de atención al menor**

Las competencias de Protección y Reforma de menores estaban atribuidas al Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), según se establece en el artículo 2.3. del Decreto Regional 66/1996, de 2 de agosto, desarrollando actuaciones a través del Servicio del Menor de acuerdo a los contenidos de determinadas Leyes<sup>22</sup>. Sin embargo posteriormente han pasado a estructurarse bajo la dependencia de la Secretaría Sectorial como hemos reflejado en páginas anteriores<sup>23</sup>.

Corresponde al Servicio del Menor el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio, y, en especial, la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas de actuación del Instituto en materia de Protección y Reforma de Menores. Y lleva a cabo los siguientes programas y acciones específicas:

#### *1. Programa de valoración de expedientes de menores en situación de riesgo*

Este Programa se inicia en junio de 1997, respondiendo a la necesidad de abordar las situaciones de riesgo de los menores en la línea que establece la Ley 1/1.996.

Desde su puesta en marcha, ha sido necesario conjugar la valoración de casos con la definición del procedimiento para la valoración, todo ello orientado a delimitar la existencia o no de situación de riesgo, así como a la aplicación de la medida protectora más adecuada.

#### *2. Programa de intervención socio-educativa con familias y menores en situación de riesgo social*

##### *a) Intervención con menores en situación de riesgo por maltrato*

Este programa se dirige a familias en las que el desarrollo del niño se ve dificultado o disminuido por carencias de aprendizajes adecuados de las figuras paren-

<sup>22</sup> Ley Orgánica 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de Adopción. Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la ley Reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores. Ley Regional 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Y modificaciones posteriores del Decreto 58/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Trabajo y Política Social (modificado parcialmente por el Decreto 17/2000, de 6 de abril). (BORM n.º 166, 21-7-1999-Modificación BORM N.º 98, 28-4-2000).

<sup>23</sup> Decreto n.º 160/ 1999, de 23 de diciembre, en el que se estableció la estructura orgánica de la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social, siendo imprescindible proceder a desarrollar la estructura orgánica de los Centros Directivos.

tales, existiendo un pronóstico de normalización mediante intervención educativa, entendida como el conjunto de acciones informativas-formativas encaminadas a desarrollar, en las familias objeto de intervención, las pautas para conseguir la convivencia y armonía familiar necesarias para el crecimiento de sus miembros y la integración en el medio.

b) *Intervención con menores en alto riesgo social por inadaptación*

Este programa, se dirige a menores que bien por derivación Sociales Comunitarios o porque existe comunicación por Diligencia empiezan a emitir conductas disruptivas (hurtos, violencia predelinquencia) por carencias propias en su desarrollo vivo y armónico ausencia, en muchos de ellos, de figuras parentales y modelos adecuados existiendo un pronóstico normalizador, mediante la intervención menor, a nivel grupal e individual, encaminada a desarrollar competencia social (pensamiento prosocial, HH.SS.).

3. *Programa experimental para la prevención, detección y atención del maltrato prenatal y postnatal en población con riesgo VIH*

El Programa se inició en 2000, aunque su ejecución se prolongará hasta el 2002. El interés del Programa se centra en investigar sobre el maltrato prenatal y postnatal de niños de riesgo de VIH, considerándolo un objetivo clave en la prevención y derecho a un buen trato a la infancia.

4. *Programa para la detección-diagnóstico y valoración de menores en situación de desamparo*

Este programa incluye todas las actuaciones del Servicio del Menor, que permiten el abordaje de situaciones de posible desamparo de menores. A través de él se desarrolla todo un procedimiento que posibilita el estudio y la orientación de cada menor y la aplicación de la medida protectora más adecuada.

5. *Programa de acogimiento familiar*

Este programa constituye el conjunto de actuaciones que permiten otorgar la guarda de un menor a una persona o núcleo familiar, con la obligación de cuidarlo, alimentarlo y educarlo por un tiempo, con el fin de integrarlo en una vida familiar que sustituya temporal o indefinidamente a la suya natural. Va dirigido a menores en situación de desprotección, a miembros de su familia extensa y, en general, a la población sensibilizada en torno a menor. Tiene, por tanto, como objetivo general el proporcionar una familia como contexto de desarrollo, evitando su in facilitando los procesos de reinserción de los menores.

6. *Programa de adopción*

Este programa surge ante la necesidad de ofrecer al menor en situación de desamparo, una alternativa de convivencia familiar de forma definitiva, la integración en su propia familia resulta inviable, además de posibilitar la formulación de propuestas previas de adopción de acuerdo con lo establecido por el Código Civil y según el procedimiento articulado en el

Decreto 81/1994, de 4 de noviembre. Va dirigido, por tanto, a los menores en desamparo susceptibles de adopción y a las familias solicitantes de adopción.

#### 7. *Programa de atención a menores en centros de protección*

Este programa persigue la atención integral a menores que se encuentran en situación de guarda o desamparo. Contiene todas aquellas actuaciones tendentes a posibilitar dicha atención, así como de gestión y control de las altas y bajas en los centros. La población atendida en los centros es de aproximadamente 343 menores, 269 en régimen de tutela y 74 en régimen de guarda. Los centros en los que se atienden a los menores son: Hogar Leva, Santo Angel, Hogar Funcional, La Milagrosa, Emaús, Cardenal Belluga, Hogar Infancia, Oblatas y Paulas.

#### 8. *Programas derivados de la aplicación de la Ley 4/92*

Con estos programas se pretende dar cumplimiento a la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores, en las que se atribuye la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores a las Entidades Públicas competentes en la materia, en el caso de la Comunidad Autónoma, correspondería al Instituto. Del mismo modo, tratar de dar respuesta a lo establecido en el artículo primero de la referida Ley en lo que respecta a los menores de menos de doce años, que cometan hechos tipificados como delitos. Incluye los siguientes programas:

- a) *Menores de alto riesgo.* Intervención socio-educativa en su medio natural con menores que han cometido delitos y no tienen medida judicial por no haber cumplido la edad estipulada en la ley.
- b) *Libertad vigilada.* Intervención socio-educativa individualizada y de control del menor sujeto a esta medida judicial y que se desarrolla en su medio habitual.
- c) *Acogimiento por otra persona o núcleo familiar.* Seguimiento del desarrollo de esta medida de convivencia temporal de un menor con una persona o núcleo familiar distinto de aquel en el que venía conviviendo.
- d) *Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.* Realización de actividades por parte del menor infractor en beneficio de la Comunidad y control de éste durante el desarrollo de las actividades, haciendo una acción socio-educativa en su medio natural.
- e) *Internamiento fin de semana en el domicilio.* Intervención Socioeducativa individualizada y de control con el menor sujeto a esta medida judicial que se desarrolla en su domicilio durante el fin de semana o los fines de semana que dure la misma.
- f) *Internamiento en centro.* Gestión y seguimiento de los internamientos y de los menores con esta medida judicial en los distintos centros concertados.
- g) *Seguimiento post-medida.* Intervención socio-educativa con menores que han finalizado el internamiento con el fin de mantener el trabajo realizado en los Centros y con menores que han finalizado medidas en medio abierto con el fin de finalizar los objetivos propuestos.

#### 9. *Programa de apoyo y tratamiento interdisciplinar a las actuaciones realizadas con menores*

Este programa incluye las actuaciones encaminadas al estudio, diagnóstico, valoración, orientación, tratamiento y seguimiento de carácter psicológico, pedagógico, social y sanitario

de los menores que se hallen bajo protección del Instituto, así como la emisión de informes y la asistencia técnica a las distintas secciones del Servicio y otras entidades.

#### 10. *Programa de promoción personal y ocupacional*

Este programa se desarrolla en el Centro de Promoción Juvenil sito en el Complejo de Espinardo con una capacidad para 45 menores, tiene como objeto el desarrollo de actividades de promoción personal, ocupacional, sociocultural y recreativas de jóvenes insertos en núcleos y circunstancias de alto riesgo de marginación. Se configura como un Centro de Día.

#### 11. *Programa de acogida temporal a menores extranjeros*

La Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia es el órgano de la Comunidad Autónoma de Murcia competente en materia de menores, teniendo asignada, por tal motivo y de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la función de dar conformidad a los programas de acogida de corta duración a menores acogidos del artículo 14 del reglamento de extranjeros. La ejecución de esta función engloba las actividades: información y orientación para la solicitud a las entidades solicitantes; análisis del expediente y documentación incorporada en el mismo y certificación de conformidad al programa de acogida.

#### 12. *Acción concertada*

El Instituto de Servicios Sociales no dispone de recursos suficientes para hacer cumplir las medidas de internamiento de menores de protección y reforma en Centros, por lo que se establece una serie de Convenios con entidad públicas y privadas para la utilización de plazas en los centros que las mismas poseen. En otro sentido, se han firmado convenios para el tratamiento y atención de menores en situación de riesgo con las siguientes instituciones y organizaciones: Hijas de la Caridad, Ayuntamiento de Cartagena, Oblatas, Asociación Emanes de Altea, Asociación Leyva, Asociación Diagrama, Cáritas, Asociación CEFIS, Asociación Motivación Familiar y Recursos Matrimoniales y Cruz Roja.

#### **3.7.1.2. *Programas de atención a personas mayores***<sup>24</sup>

En el Decreto n.º 64/1996, de 2 de agosto, por el que se establece estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Política Social, y en su Artículo 13, se describen las funciones y competencias del Servicio de Atención Personas Mayores, en el que se describe: «Le corresponde el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y control de las unidades específicas dependientes del Servicio, y en especial la gestión de los Centros, Servicios y Programas para personas mayores, a, admisión de usuarios, de la acción concertada para reserva y ocupación plazas, de las prestaciones técnicas y del apoyo y asistencia a los órganos participación de las personas mayores en los Centros».

<sup>24</sup> El Servicio de Atención a Personas Mayores del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, en base a lo explicitado en el apartado 11 Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia presta un servicio social especializado y tiene como funciones básicas: expuestas en el artículo 28 de dicha Ley. Estas prestaciones y servicios especializados en el ámbito de la atención a personas mayores quedan enmarcados en la Ley por la que se crea el ISSORM.

### 3.7.1.3. *Programas de atención a discapacitados y otros colectivos*<sup>25</sup>

#### 1. *Actividades del área de atención a personas con discapacidad psíquica*

El Servicio de Atención a Discapacitados es un servicio de ámbito regional, dirigido a atender las necesidades de atención ocupacional, personal, social y de residencia de las personas con deficiencia intelectual, mayores de 18 años, en Centros Ocupacionales. Estos Centros prestan también atención asistencial a aquellas personas discapacitadas cuyo ámbito socio-familiar no cubre sus necesidades básicas o bien no dispone de el recurso en sus zonas de procedencia que garantice la atención integral para su desarrollo personal.

#### 2. *Actividades en el ámbito de atención a otros colectivos*

En el ámbito de atención a Otros Colectivos se desarrollan los siguientes programas: enfermos mentales crónicos; turismo social; inmigrantes y personas en situación de marginación.

- Programa de enfermos mentales crónicos

El programa de enfermos mentales crónicos tiene por objeto promover las actuaciones necesarias encaminadas a prevenir su marginación social, favorecer su integración y habilidad social, así como, en la medida de lo posible, y en su caso, desarrollar las condiciones para su integración laboral, procurando la permanencia en su entorno habitual, o de no ser posible, estableciendo viviendas adecuadas a sus necesidades.

El programa dispone de un centro residencial, la Residencia Luis Valenciano de El Palmar, que atiende a enfermos mentales crónicos y a personas que presentan diferentes alteraciones psicoorgánicas como discapacidad psíquica media, severa o profunda, demencia senil, alcoholismo así como graves dificultades de integración socio-familiar. El Centro tiene una capacidad de 204 plazas, todas ellas en régimen de internado.

- Programa de turismo social

El programa de Turismo Social tiene por objeto gestionar las competencias del extinto Instituto Social de Tiempo Libre, transferidas en virtud del Real Decreto 4.124/82, de 29 de diciembre, así como procurar el disfrute de las instalaciones de los Centros Vacacionales, por los colectivos del área de servicios sociales. El programa cuenta con los siguientes recursos:

- Residencia de Tiempo Libre de San Pedro del Pinatar.
- Centro Vacacional El Peñasco del Puerto de Mazarrón.
- Centro Vacacional de Isla Plana (Cartagena).

<sup>25</sup> Tras la creación del ISSORM y el Decreto n.º 107/1987 de 19 de noviembre por el que se establece su estructura orgánica, se contempla la atención a diversos colectivos entre los que se encontraban los discapacitados, y en la actualidad, adaptados al Decreto 66/1996 de 2 de agosto, se configura como un único Servicio que tiene a su cargo las siguientes funciones: coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Servicio; gestión de los Centros, Servicios y Programas para Discapacitados Colectivos; admisión de usuarios; acción concertada para reservas y ocupación de plazas; prestaciones técnicas; gestión de promoción del empleo y de la formación ocupacional y del tiempo libre; apoyo a la accesibilidad y movilidad y asistencia a los órganos de participación de las personas con discapacidad en los Centros.



- Programa de inmigrantes.

El programa de atención a inmigrantes tiene como finalidad combatir las barre que dificultan la integración de las personas inmigrantes en la Región y procura que se encuentren en una situación legal y socialmente estable, de acuerdo los objetivos esenciales señalados en el Programa de Actuación del Plan Integración Social de los Inmigrantes. Para ello, el programa se ha dotado de los siguientes recursos y servicios:

- Oficina de atención a los inmigrantes, donde se prestan servicios información, orientación, intérprete de español-árabe, mediación intercultural.
- Unidad de Asesoramiento y Asistencia jurídica a las personas inmigrantes.
- Contrato de un servicio de emisión de un programa radiofónico («Tertulia entre hermanos» de Onda Regional), emitido en lenguas castellana y árabe.
- Convenio con Cáritas para atender el alojamiento de personas inmigrantes situación de riesgo de marginación social en la «Casa de África».
- Implantación del OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (OPI), en colaboración con cuatro Ayuntamientos de la Región, y apoya financieramente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### **3.7.1.4. Servicio de valoración y diagnóstico**

El Servicio de valoración y diagnóstico regulado por el Decreto n.º 66/1996 de 2 de agosto, con las competencias de: Reconocimiento de la condición de discapacitado a todos los efectos previstos en la legislación vigente; determinación de la existencia razonable de recuperación y en su caso elaboración y desarrollo del programa correspondiente, en las situaciones de invalidez; determinación del grado de minusvalía a efectos de los beneficios, derechos económicos y servicios previstos en la legislación vigente; la orientación sobre las posibilidades de rehabilitación; el estudio, diagnóstico, valoración, orientación y seguimiento de usuarios de Centros, Servicios y Programas del ISSORM y la emisión de informes y dictámenes técnico-facultativos en materia de su competencia.

#### **3.7.1.5. Servicio de pensiones**

En este servicio se realiza la tramitación de las pensiones: LISMI, FAS y Pensiones No Contributivas así como las ayudas y prestaciones y las subvenciones finalistas a instituciones sin ánimo de lucro, ayuntamientos y otras entidades para el desarrollo de actividades en servicios sociales.

##### *Ayudas y prestaciones*

Se realizan las tramitaciones de:

- Prestación del ingreso mínimo de inserción.
- Prestación de ayudas periódicas de inserción y protección social.
- Ayudas económicas para el cuidado de personas mayores.
- Ayudas individuales a personas con discapacidad.
- Ayudas no periódicas de inserción y protección social.
- Ayudas a personas en situación de necesidad.

### **3.7.2. Programas de atención a la mujer**

#### **3.7.2.1. Información y asesoramiento**

Desde la Secretaría Sectorial de la Mujer y de la Juventud se informa de todos los recursos existentes de atención a las mujeres, a nivel autonómico y/o derivándolas a los servicios especializados y de atención individualizada.

La colaboración de la Secretaría Sectorial de la Mujer y de la Juventud con Administración Local, se desarrolla a través de servicios de información, orientación y asesoramiento en materia de violencia, formación e inserción laboral, sociocultural, sanitaria y educativa, a través de:

- Los Centros Locales de Empleo para las Mujeres.
- Concejalías de la Mujer y los Centros de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

También se fomenta la realización de programas específicos en materia de Igualdad de Oportunidades con la Administración Local por medios de dos líneas de subvención:

- Subvenciones a Corporaciones Locales para la mejora y equipamiento de instalaciones para la realización de proyectos y acciones relativas a igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Subvenciones a las Corporaciones Locales, para el mantenimiento de los centros y/o servicios de información y asesoramiento a mujeres y para realización de programas relativos a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

#### **3.7.2.2. Apoyo al asociacionismo de mujeres**

La colaboración de la Secretaría Sectorial de la Mujer y de la Juventud con entidades sin ánimo de lucro y asociaciones de mujeres se traduce en la financiación de diferentes programas en materia de Mujer. Estas acciones concretan en actividades de formación, lúdico-cultural, de ocio, artesanales, (persiguiendo la consecución de una mayor participación social del movimiento asociativo de mujeres.

- Subvenciones a las asociaciones de mujeres y entidades sin ánimo de lucro, para el desarrollo de programas relativos a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

#### **3.7.2.3. Formación y empleo**

##### *Fomento del empleo femenino*

- Ayudas y medidas de fomento del empleo femenino.
- Microcréditos para mujeres emprendedoras y empresarias.

#### **3.7.2.4. Acciones para la conciliación de la vida familiar y laboral**

- Subvenciones a las corporaciones locales para la remodelación y el equipamiento de los centros e instalaciones que presten servicios o desarrollen programas destinados a la conciliación de la vida laboral y familiar de la Región de Murcia.

- Medidas de conciliación de la vida familiar y laboral (Ley 39/99).
- Permisos de maternidad o paternidad en casos de nacimientos prematuros o que requieran hospitalización a continuación del parto (Ley 2/2001)
- Directorio regional de Centros y Servicios de conciliación de la vida familiar y laboral.

### **3.8. PLANES AUTONÓMICOS SERVICIOS SOCIALES**

#### **3.8.1. Plan Regional de Bienestar Social**

El Plan Regional de Bienestar Social<sup>26</sup> fue aprobado inicialmente para el período 1995-1997 y en su presentación se justifica en la necesidad de articular todas las actuaciones desde las distintas áreas (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales...), desde los diferentes niveles de la Administración Pública y desde los distintos ámbitos de intervención (público, privado de iniciativa social...), y que estos se desarrollen en pos del objetivo común de conseguir mayores cotas de bienestar social en la región de Murcia.

Se partía también del principio de que las actuaciones en materia de bienestar social no son competencia, ni patrimonio exclusivo de ninguna institución. Por el contrario, se compartía la idea de un Plan de esta envergadura debía buscar la colaboración expresa de cuantas más organizaciones y entidades mejor para asegurarse el buen funcionamiento. Para su elaboración se siguió una metodología activa en la que se procuró la presencia de cualificados representantes de entidades públicas, privadas y de cuantos sectores de ONG fue posible.

Las áreas de actuación que el Plan contemplaba eran de un espectro muy ambicioso pero estaban sustentadas en la realidad de los datos que los diversos expertos fueron sugiriendo para su redacción, tales como: un estudio sobre las zonas de actuación preferente, la familia, infancia, mayores, minusválidos, población gitana, inmigrantes, excluidos y en riesgo de exclusión, drogodependientes, enfermos mentales crónicos, presos y exreclusos, mujer y voluntariado. También se incluían una serie de temas de carácter transversal pero de enorme interés y acierto en su planteamiento: accesibilidad y ayudas técnicas, formación de los técnicos y empleados, investigación y los sistemas de información a utilizar por el propio Plan<sup>27</sup>.

#### **3.8.2. Plan Regional de Inserción y Protección Social**

Este Plan tiene su base en las competencias exclusivas en materia de Bienestar Social y Servicios Sociales atribuidas a la Comunidad Autónoma en el artículo 10.18 del Estatuto de Autonomía y tiene su origen en el Decreto 1/1991, de 10 de enero sobre el Plan Regional de Inserción Social de la Región de Murcia. Dicho Plan, de acuerdo con el artículo 2 del citado Decreto estaba constituido por un programa de integración en el que se contenían las siguientes prestaciones:

- a) El Ingreso Mínimo de Inserción.
- b) Las Ayudas Individualizadas a Minusválidos.
- c) Las Ayudas No Periódicas de Apoyo Familiar.

<sup>26</sup> Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la CARM el 19 de mayo de 1995, a propuesta del Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales.

<sup>27</sup> Cfr. Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales (1995): *Plan Regional de Bienestar Social*, CARM.

El Decreto 39/92, de 30 de abril, sobre el Plan Regional de Inserción y Protección Social reformuló el Plan Regional de Inserción Social, con la colaboración de las Organizaciones Sindicales firmantes de la Propuesta Sindical Prioritaria, con los siguientes objetivos:

- Configurar el Plan como un *Plan Regional de Inserción y Protección Social*, englobando en él tanto recursos para la Inserción, como recursos para la Protección.
- Garantizar el mejor acceso de los ciudadanos a dicho Sistema Público de Inserción y Protección Social, unificando el procedimiento administrativo en la totalidad de las Ayudas y Prestaciones del Plan reduciendo la documentación exigida y simplificando la tramitación.
- Ampliar la cobertura de Inserción y Protección Social a colectivos especialmente desfavorecidos y potenciar la integración al mundo laboral de los perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción.
- Consolidar cauces de participación regulando la posibilidad de que las Entidades Ciudadanas sin ánimo de lucro puedan percibir ayudas, realizar una intervención familiar para protección de menores, seguimiento de inserción familiar, etc.
- Hacer posible una actuación inmediata en situaciones de emergencia social.

A tal fin el P.R.I.P.S se dotó de dos nuevos instrumentos, las Ayudas para Programas de Inserción y las Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar, determinándose en el Decreto 39/92 los requisitos y condiciones básicas para su obtención.

Con posterioridad, el Decreto 43/1996 continuó en la línea de implementación y adaptación del Plan Regional de Inserción y Protección Social a la situación y requerimientos de lucha contra la exclusión social en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido introdujo una nueva ayuda dirigida a posibilitar el mantenimiento de los ancianos en su entorno familiar, las Ayudas Económicas para el Cuidado de Personas Mayores, al tiempo que modificó la denominación de las Ayudas Periódicas y No Periódicas de Apoyo Familiar, que pasaron a denominarse Ayudas Periódicas y No Periódicas de Inserción y Protección Social.

En la actualidad y tras diversas adaptaciones contiene el conjunto de Ayudas y Prestaciones para la Inserción y Protección Social del sistema público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, agrupadas en los siguientes ocho tipos:

1. La Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción (I.M.I.).
2. Las Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social (A.P.I.P.S.).
3. Las Ayudas Económicas para el Cuidado de Personas Mayores (A.E.C.MA.).
4. Las Ayudas para Programas de Inserción (A.P.I.).
5. Las Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (A.N.P.I.P.S.).
6. Las Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad (A.I.P.D.).
7. Las Ayudas Económicas a Personas Mayores (A.E.P.M.).
8. Las Ayudas a personas en situación de Urgente Necesidad (A.U.N.).

En este Plan se atribuye al Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia la gestión de las ayudas, prestaciones y medidas de Inserción y Protección Social. Se prevé asimismo la participación de los Centros de Servicios Sociales y de los Servicios Sociales Municipales en la aplicación de estas ayudas, prestaciones y medidas en los términos previstos en la Ley de Servicios Sociales y demás normativa de aplicación, así como en los acuerdos o convenios interadministrativos en la materia.

Se establece con carácter general el régimen de incompatibilidades para las Ayudas y Prestaciones de Inserción y Protección Social. Así, serán incompatible la percepción simul-

tánea por la misma unidad familiar del Ingreso Mínimo de Inserción, la Ayuda Periódica de Inserción y Protección Social y la Ayuda Económica para el Cuidado de Personas Mayores; las Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social son incompatibles con otras ayudas procedentes de la Comunidad Autónoma concedidas con la misma finalidad; esta misma incompatibilidad se establece para las Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad, *excepto cuando el importe concedido sea inferior al coste real de los tratamientos, servicios, adquisiciones de instrumentos o ayudas especializadas que se deban realizar.*

### **3.8.3. Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia**

En la exposición de motivos del Decreto 72/1998, de 20 de noviembre, por el que se crea el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, se recoge que la integración social de los colectivos con riesgo de exclusión social, especialmente los inmigrantes, constituye uno de los ejes fundamentales de la actuación en materia de Servicios Sociales. Este Foro tiene análogos fines que el Foro nacional, con idéntica naturaleza consultiva y asesora, de participación y diálogo de todos los entes públicos y privados interesados en la política inmigratoria regional y sus efectos. Destaca la presencia en su composición, además de los representantes institucionales de once representantes de organizaciones sin ánimo de lucro, de los empresarios y de las asociaciones de vecinos.

En un decreto posterior (14/2/1999) se convocó un proceso de selección de los vocales que han de formar parte del Foro regional, en representación de las instituciones mencionadas.

Sin duda como influencia de la existencia del Foro la Consejería de Trabajo y Política Social creó (Orden de 12 de abril de 2000) la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (OFRAIN), con la finalidad de facilitar el acceso de la población inmigrante a los sistemas de protección social mediante información, orientación y asesoramiento, dando así respuesta a sus necesidades educativas, de convivencia, laborales y de participación ciudadana. Se configura esta Oficina como una unidad administrativa dependiente del ISSORM.

### **3.8.4. Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer**

El II Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Región de Murcia (1996-2000) surge como continuación del I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de la Región de Murcia<sup>28</sup> (1993-1995) y tiene como referencias básicas el IV Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000) y la Declaración de Beijing (Pekín) suscrita en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en dicha ciudad en 1995. Ambos instrumentos centran las líneas de actuación de los gobiernos y restantes instituciones y entidades públicas y privadas en la consecución de dos ideas básicas consistentes en el *empoderamiento (empowerment)* de las mujeres y en el principio del *mainstreaming*, es decir, la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas por los diferentes gobiernos.

<sup>28</sup> Consejería de Asuntos Sociales (1993): *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1993-1995*. CARM.

El II Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Región de Murcia (1996-2000) consta de una Introducción, seis áreas de actuación, estructuradas en objetivos y actividades en relación con dichas áreas, determinando asimismo los organismos y entidades encargados de su realización y un apartado referido a la evaluación del Plan.

La Introducción se compone de tres apartados en los que, desde la perspectiva del género, se abordan las cuestiones de las características de la población, un análisis de los niveles de instrucción y un análisis sobre la situación de actividad laboral y ocupación. Con respecto a las áreas las vemos de forma reducida a continuación.

El **Área de Educación** parte del análisis de que si bien es cierto que en la actualidad se está produciendo una igualdad educativa entre las generaciones más jóvenes que llega incluso a unas mayores tasas de escolarización femeninas, una preponderancia de las mujeres sobre los hombres entre la población universitaria y un menor fracaso escolar femenino, no lo es menos que todavía restan vestigios de desigualdad en el ámbito educativo que se manifiestan en el hecho de que las mujeres adultas de nuestra Región presentan niveles educativos más bajos, así como la persistencia de carreras «femeninas» y la escasa presencia de mujeres en las carreras técnicas, que son las que presentan mejores posibilidades en el mercado de trabajo. Para corregir esta situación el Proyecto del II Plan contiene acciones destinadas al mundo educativo complementadas con otras dirigidas a los padres así como acciones específicas dirigidas a las áreas rurales, a las familias con menores niveles educativos y a determinadas minorías más intrasigentes con la incorporación femenina al sistema educativo.

El **Área de Relación Laboral, Formación y Empleo** parte del hecho de que el componente principal del que se deriva el crecimiento de la población activa total en nuestro país está definido por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, si bien debe hacerse constar que esta incorporación todavía está lejos de la situación de la mayoría de los países de la Unión Europea. Es más, el desempleo ha sido el destino frecuente de muchas mujeres que se han incorporado al mercado de trabajo, como demuestran las cifras relativas a nuestra Región. Con base en esta situación, el II Plan se plantea su actuación en base a tres siguientes grandes ejes:

- El conocimiento y aplicación de la legislación laboral.
- La formación y el reciclaje, con especial énfasis en las nuevas tecnologías.
- El asesoramiento y apoyo de las iniciativas empresariales femeninas y el autoempleo.

El **Área Socio-Cultural y Participación** parte de constatar la necesidad de acabar con la existencia de imágenes estereotipadas por razón de género y con la estricta división de funciones y responsabilidades entre sexos sobre los que se ha construido la sociedad actual. Para hacer frente a esta realidad el II Plan considera necesario estimular la presencia de las mujeres en las diferentes manifestaciones culturales teniendo en cuenta los diversos condicionamientos que dificultan dicha presencia, sean éstos de índole geográfica, socioeconómica e, incluso, generacional.

Asimismo considera el II Plan que es imprescindible articular también actuaciones sobre los medios de comunicación por la importancia que los mismos tienen de cara a la pervivencia o transformación de los estereotipos por razón de sexo en nuestra sociedad. Por otra parte, es necesario estimular la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las cuestiones que afectan al desarrollo de nuestra sociedad, no solo por razones de justicia, sino también por la importante carga ejemplificadora que tal participación implica y por la posibilidad de introducción de valores y criterios nuevos en las decisiones adoptadas.

Por último, se considera muy conveniente la potenciación de las asociaciones de mujeres y sus actividades, así como potenciar la instauración de un sistema que fomente la parti-

cipación igualitaria de ambos sexos en la toma de decisiones y el reparto de responsabilidades en el interno de la familia.

El análisis del **Área de Salud** parte de la constatación de que al margen de los condicionantes que influyen con carácter general en la salud de toda la población existen otros factores de tipo biológico que inciden directamente sobre la población femenina, fundamentalmente algunos tipos de cáncer en los que la detección rápida constituye un instrumento de actuación imprescindible, por lo que el control periódico de la población femenina y un buen nivel de información de la misma son instrumentos necesarios para abordar de forma correcta esta cuestión, teniendo en cuenta la necesidad de hacer llegar a todos los sectores de la población femenina los mecanismos normalizados del sistema sanitario. Asimismo, el II Plan es consciente de la necesidad de promover nuevos enfoques y vías de investigación en relación con los problemas de salud específicos de las mujeres.

Relacionados directamente con la salud de la población femenina se hallan también los problemas ligados a la planificación familiar, con una especial atención a los problemas derivados de la reproducción.

Finalmente, el II Plan hace referencia a los problemas derivados de sendas cuestiones directamente relacionadas con la salud de las mujeres, como son, por una parte, el maltrato y la violación, aún siendo consciente el Proyecto de la necesidad de un enfoque integral de esta cuestión, y, por otra, la prevención de los accidentes más frecuentes que se producen en los hogares.

El **Área de Servicios Sociales** pone de manifiesto el importante papel que juegan las mujeres en relación con los servicios sociales. En primer lugar, como demandante de servicios para otros miembros de la unidad familiar y, en segundo lugar, como consecuencia de sus propias necesidades: aparte de las demandas de información, la demanda más frecuente planteada por las mujeres usuarias de los servicios sociales se refiere a la solicitud de recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia, que engloba prestaciones económicas de carácter periódico y no periódico de las que se benefician todos los miembros de la unidad familiar.

Por otra parte, de la información disponible en el sistema de servicios sociales se deriva la existencia de una tendencia a la feminización de la pobreza. Asimismo, determinadas situaciones de marginación, como la prostitución y las toxicomanías hacen aparecer un conglomerado de problemas en los que se mezclan los rasgos típicos de la discriminación femenina con los de la exclusión social en general.

Por último, el II Plan presta una especial atención a la problemática de las agresiones de las que son objeto las mujeres, tanto las físicas como las sexuales.

El **Área de Legislación** parte de una doble consideración. En primer lugar, la constatación de la existencia residual de normas y disposiciones discriminatorias para las mujeres y, en segundo lugar, la necesidad de continuar incidiendo en la aplicación de la normativa existente en relación con la igualdad de la mujer en los sectores de población femenina más vulnerables y con menores niveles de información.

Por último, el II Plan considera necesario también en este área otorgar un tratamiento específico en relación a las mujeres que han sido víctimas de agresiones sexuales y/o malos tratos.

### **3.8.5. Plan de Acción contra la Violencia Familiar y Malos Tratos a las Mujeres**

El Plan de Acción contra la Violencia Familiar se presentó en 1998, con el objeto de avanzar en la erradicación de la violencia y especialmente la ejercida hacia las mujeres de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Este Plan consta de 5 ámbitos de actuación



con distintas medidas de intervención, persiguiendo sensibilizar a la población, a la que se pide un cambio de mentalidad con el objetivo definitivo del rechazo social de la violencia, para atajar las tradicionales relaciones de desigualdad y de poder entre hombres y mujeres.

Los ámbitos de actuación del Plan de Acción contra la Violencia Familiar son:

**1. *Coordinación de los ámbitos sanitario y judicial. Medidas***

- Realización de un protocolo sanitario.
- Formación del personal sanitario orientada a la prevención de la violencia.
- Elaboración de un documento de ámbito judicial para conseguir la unidad de criterios de actuación en los casos de malos tratos
- Realizar módulos formativos dirigidos a la especialización de fiscales en esta materia.

**2. *Sensibilización y prevención. Medidas***

- Campañas de sensibilización y rechazo social a la violencia.
- Realización y difusión de materiales divulgativos a los colectivos profesionales y a los medios de comunicación.

**3. *Educación y formación. Medidas***

- Incentivar la elaboración y difusión de materiales coeducativos y de prevención de la violencia.
- Módulos formativos para el profesorado y los profesionales de los ámbitos policial, sanitario, social y judicial.

**4. *Recursos sociales. Medidas***

- Desarrollar y coordinar los servicios de atención de las mujeres víctimas de violencia a nivel jurídico, psicológico y social.
- Servicio telefónico de atención 24 horas (112) para mujeres víctimas de violencia.
- Potenciar y crear recursos de acogida.
- Desarrollar programas de formación a las mujeres víctimas de la violencia para su reinserción laboral y social.

**5. *Investigación. Medidas***

- Promover las investigaciones y estudios sobre la violencia de género.

Desarrollo de las medidas previstas:

***Medidas de coordinación***

- a) Creación del Consejo Asesor Regional contra la Violencia Familiar y especialmente el maltrato a las mujeres (Decreto 39/1998, de 25 de junio) se establece como un órgano colegiado de carácter consultivo de la administración de la Comunidad Autónoma.



- b) Creación del Servicio telefónico de atención de Urgencia 24 horas. (112), con cobertura Regional, proporciona a las mujeres y familias víctimas de la violencia las siguientes prestaciones: apoyo asistencial urgente, derivación inmediata a un recurso adecuado, apoyo psicológico, social y jurídico. Este servicio es gratuito.
- c) Creación de servicio jurídico, psicológico y social en situación de agresión y malos tratos:
  - c.1.) El servicio de asistencia jurídica que existe en nuestra Comunidad es un servicio al que se accede a través del 112. Consiste en un teléfono de atención 24 horas y un busca en el que el letrado de turno se encuentra localizado. Los servicios que contemplan son, en general, asistencia letrada continuada durante las 24 horas del día. Y en particular:
    - Prestación de asistencia letrada desde el mismo momento que se produzca la denuncia por malos tratos, agresiones sexuales y violencia familiar en las dependencias donde se interponga la denuncia.
    - Asistencia jurídica que comprenderá el asesoramiento, la información acerca del proceso.
  - c.2) Servicio para la orientación y tratamiento psicológico de las víctimas de violencia familiar y en especial las mujeres que sufren malos tratos. Incluye tratamiento individual y/o grupal con el fin de facilitar su bienestar psicosocial y la superación de las situaciones traumáticas vividas.
  - c.3) Servicio para la orientación y asesoramiento de casos. El servicio incluye el acompañamiento y gestión de trámites en recursos sociales así como la elaboración de un plan personalizado para la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de malos tratos en el que se trabaja sobre todo en el trazado y acompañamiento en los itinerarios sociolaborales de las mujeres.
  - c.4) Fomentar y promover los recursos de acogida para mujeres maltratadas en colaboración con los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Este recurso está destinado a acoger y prestar el tratamiento que requieran las mujeres víctimas de violencia. Los servicios que se prestan son: alojamiento, refugio, protección y manutención, atención psicológica, social, orientación laboral, atención educativa, de salud y de integración.
  - c.5) Creación de un Centro de emergencia para mujeres víctimas de malos tratos.

### **3.8.6. Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)**

La inmigración constituye un fenómeno relativamente nuevo en nuestro país y específicamente en nuestra Región, que ha pasado de ser un territorio origen de emigración a convertirse en un destino de los inmigrantes procedentes de otros países. Este fenómeno es complejo ya que supone tanto la respuesta a las necesidades de nuestro sistema productivo y de crecimiento demográfico de la sociedad murciana como el planteamiento de nuevas necesidades en nuestra Región, para conseguir la integración de un colectivo extremadamente heterogéneo tanto desde el punto de vista de su origen como de su bagaje cultural<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Los datos y referencias del Plan los hemos extraído de la Publicación del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia en el *Dictamen 2/2002*, aprobado en fecha 22 de marzo de 2001.

El fenómeno de la inmigración supone, probablemente, el reto más importante de nuestra sociedad por las enormes implicaciones que el mismo conlleva, que se traducen en el nacimiento de una sociedad intercultural en la que es necesario afianzar los valores de tolerancia, respeto y solidaridad que se ven puestos en cuestión por el nacimiento de actitudes racistas y xenófobas y las dificultades inherentes a todo cambio que afecte a las bases tradicionales de la convivencia de un pueblo con una cultura básicamente homogénea incluso desde el punto de vista religioso.

Asimismo la inmigración plantea la necesidad de actuaciones prácticamente en todos los ámbitos del actuar administrativo, dirigidas no sólo al colectivo de extranjeros sino también a la propia sociedad de acogida que debe implicarse en su solución.

En una primera fase la Administración Regional ha ido haciendo frente de una manera parcial a las necesidades derivadas de este nuevo fenómeno, básicamente a través de la creación del Foro Regional para la Inmigración y de la Oficina Regional de Atención al Inmigrante, así como mediante la integración del colectivo de inmigrantes como sujeto de las diferentes actuaciones sectoriales en materia de servicios sociales, educación, sanidad, etc. La Administración Regional considera, de manera plenamente acertada a juicio del Consejo Económico y Social, que ha llegado del momento de dar una respuesta integral a la cuestión de la inmigración a través de la elaboración del **Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)**.

En la Introducción del Plan, de acuerdo con la postura de la Comisión Europea, se señala que no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración.

Desde este punto de vista el Plan parte del presupuesto de que la integración social de los inmigrantes requiere una reformulación y una revisión profunda de conceptos legales, jurídicos, políticos, sociales y humanos. Por ello debe ir precedida de aspectos tan elementales como la inserción en los distintos ámbitos básicos, que incluyen los aspectos *legal, laboral, familiar, escolar, social o convivencial y cultural*. En definitiva, el objetivo es la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común, en la que todas las personas puedan participar en todos los ámbitos como el de la formación, desarrollo, empleo, participación política y una Sociedad de Todos, por todos y para todos.

En las líneas generales del Plan, se define como principal objetivo del mismo la *integración social* de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida económica y social de nuestra Región. Este proceso debe realizarse con toda normalidad evitando posiciones xenófobas y tratamientos de inferioridad que están desterrados de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la propia Constitución Española.

Con base en lo anterior, las grandes líneas que orientan las medidas incluidas en el Plan se articulan en torno a los dos siguientes bloques:

- a) Facilitar el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales de que dispone nuestra Región.
- b) Actuar sobre las necesidades más urgentes que se plantean en este colectivo, independientemente de su situación legal.

Estos dos bloques se ven complementados con el desarrollo de proyectos de cooperación con los países de origen de los inmigrantes con el fin de mejorar su desarrollo económico y social. En cualquier caso, en este apartado se deja claro que el marco de las medidas incluidas en el Plan viene delimitado por el ámbito territorial y competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En relación con la cuestión del acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales, la Introducción destaca las actuaciones relativas las áreas de educación, servicios sociales y sanidad.

En relación con el sistema educativo se incluyen un conjunto de medidas tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades. Las actuaciones planteadas son concreción del Plan Regional de Solidaridad en Educación, en el que se arbitran medidas para articular respuestas en la atención del alumnado procedente de grupos de población con rasgos socioculturales distintivos en un marco escolar común y intercultural. Esta orientación debe complementarse con las correspondientes actuaciones en el marco de la Formación Ocupacional.

Respecto al sistema de servicios sociales, el objetivo fundamental es posibilitar el acceso a los recursos del sistema en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. Para ello, la información se presenta como un requisito básico, haciéndola asequible y rigurosa y ofreciendo una imagen desvinculada de los posibles controles de su situación legal.

Estas actuaciones, con orientación en el medio plazo, no deben hacer perder de vista la necesidad de atender las necesidades inmediatas de algunos inmigrantes recién llegados o en situación de precariedad. Las actuaciones en este ámbito se plantean con carácter temporal para evitar la cronificación de las situaciones de dependencia. Dentro de este apartado merecen una especial atención los colectivos de mujeres y menores y los problemas derivados de las necesidades básicas de vivienda y alojamiento, entre los que se deben incluir los procedimientos necesarios para evitar el uso fraudulento del alquiler de infraviviendas y de alojamientos que no reúnen las debidas condiciones de habitabilidad.

Con referencia al sistema sanitario, las líneas prioritarias son el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema, la atención de determinadas afecciones específicas con mayor incidencia en este colectivo, como es el caso de la tuberculosis, y, por último, la atención a la población infantil y el desarrollo de actuaciones preventivas.

Los principios que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de las actuaciones citadas son:

- Participación de la iniciativa social,
- Protagonismo de las corporaciones locales.
- Favorecimiento de la tolerancia y evitación del racismo la xenofobia, para lo que se debe destacar el papel de los medios de comunicación social y de la información a los profesionales de los derechos de los inmigrantes.

### 3.9. PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES 1990-1999

**TABLA 36**  
**Evolución del gasto en servicios sociales (1990-1999)**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
8.883.375	9.541.645	10.422.785	10.426.378	9.222.479	9.763.767	12.844.181	13.044.232	13.577.509	14.105.780

\* Estas cifras son la suma del presupuesto de la Dirección General de Política Social, el ISSORM y la Dirección General de la Mujer para el período 1992-1996.

(\*1) En 1990 se denomina «Consejería de Bienestar Social».

(\*2) En 1991 la Consejería pasa a denominarse «Consejería de Asuntos Sociales».

(\*3) En 1994 la Consejería pasa a denominarse «Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales».

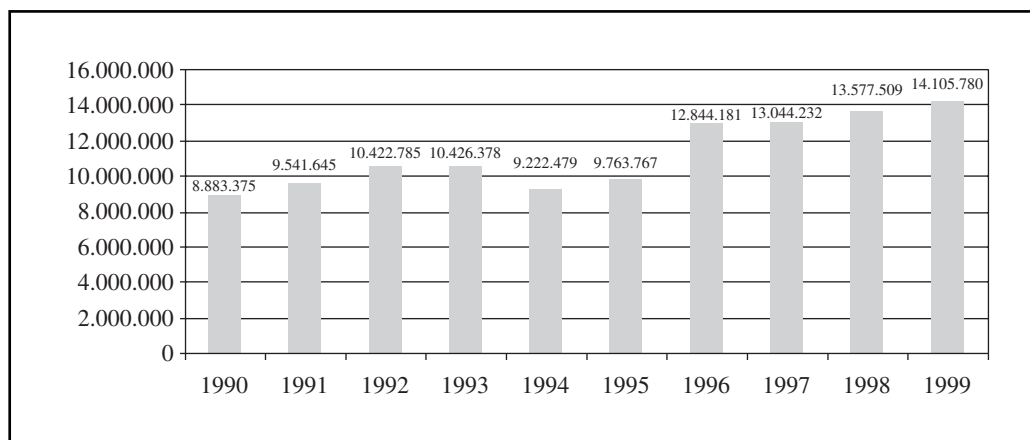
(\*4) En 1996 la Consejería pasa a denominarse «Consejería de Sanidad y Política Social».

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El gasto en servicios sociales tiene una gran importancia en términos absolutos, y es el de mayor importancia junto a educación.

Tiene una clara línea ascendente, salvo en 1994 donde decae un 9%. Tiene la tasa media de crecimiento más baja de los cinco sistemas, un 5,87% de media anual. En términos relativos baja paulatinamente su participación en el presupuesto total de la Comunidad Autónoma año a año, pasando del 14,34% en 1990 (sistema con menor peso relativo de los cinco) al 9,42% de 1999, donde queda por detrás de educación que es el sistema de mayor participación.

El ratio de gasto por habitante crece aún menos que el gasto en términos absolutos para todo el período, pasando de 8.555 pesetas por habitante en 1990 a 12.470 pesetas por habitante en 1999.



**Figura 4.** Evolución del presupuesto de gastos en servicios sociales (1990-1999).

#### 4. SANIDAD<sup>30</sup>

En la introducción hacemos la consideración de una especial referencia a la salud como una de los grandes factores sociales que condicionan la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y por tanto, también su ausencia condiciona la consideración de malestar; ahora bien, la expresión de sanidad hace, aquí, referencia a las estructuras y dispositivos prestacionales que pueden, una vez más condicionar la sensación o la realidad de marginación, de exclusión en cuanto se pueda tener mayor o menor acceso a los dispositivos. Por tanto, partimos de la salud como un derecho y la forma de acceso a los mecanismos sanitarios que lo hacen factible.

En el Informe FOESSA del año 1995 sobre las condiciones de vida de la población pobre en Murcia, se destacaba que el 70,2% de los cabezas de familias pobres, gozaban de buena salud lo que implica que casi un tercio todavía sufrían o estaban afectados por el factor salud. Esto es importante para el marco que preside este trabajo ya que en la relación necesaria de sanidad con servicios sociales hemos de partir del criterio de que en situaciones de pobreza y extrema pobreza, la ausencia de salud y la mala salud multiplica considerablemente sus efectos negativos y resulta decisiva para establecer marginación y exclusión.

<sup>30</sup> Fundación FOESSA (1995): *Las condiciones de vida de la población pobre de Murcia*. Equipo EDIS.

#### 4.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS

La asunción de las transferencias del INSALUD (R.D. 1474/2001, de 27 de diciembre) con las funciones y servicios correspondientes es sin duda el hecho más significativo en la sanidad de esta comunidad autónoma, porque cierra un largo proceso<sup>31</sup>...

No obstante existen una serie de aspectos importantes y significativos que han dado cuerpo a la sanidad como han sido la generación de programas y servicios para adaptar la sanidad murciana a niveles de la media española, con los medios que se contaban. La puesta en marcha de Planes de Salud, Salud Mental; Drogodependencias..., así como los dispositivos para Planificación familiar, la buena disposición para el trabajo respecto a la educación para la salud y los programas de abordaje del SIDA.

Uno de los centros más arraigados de la sanidad murciana y vinculada a la Universidad y por tanto a la investigación ha sido y es el Centro de Bioquímica y Genética Clínica, creado en 1978 con el principal objetivo de prevenir la subnormalidad de origen metabólico genético y convirtiéndose en uno de los más significativos y de referencia de España.

Las estrategias generadas para la defensa del consumidor, tanto desde el punto de vista de la información y asesoramiento como de la formación y el arbitraje.

La creación del Servicio Murciano de Salud (Ley 2/1990, de 5 de abril) primero como un organismo autónomo y posteriormente como Empresa Pública, por Ley 4/1994 de 26 de julio de Salud de la Región de Murcia y que sería el gran órgano que asumiría la gestión y adecuada organización de las transferencias de salud cuando llegasen. Este organismo tenía, hasta la llegada de las competencias del INSALUD, de la gestión de los servicios de promoción de la salud y atención a la enfermedad en sus aspectos preventivos, asistenciales y rehabilitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

La situación en que se encontraba el Hospital General debido a deficiencias arquitectónicas por aluminosis y dañado después del último sismo en la región, llevó a las autoridades de la región a su demolición y a levantar otro de nueva planta en su lugar, lo que ha provocado un gran movimiento de enfermos y de consultas especializadas por otros hospitales de la región. Situación que en breve se va a resolver pero que, sin duda ha marcado un hito histórico.

#### 4.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

- Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de urbanismo, agricultura, actividades molestas, insalubres y peligrosas, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad (B.O.E. 15-3-80).
- Real Decreto 340/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de Sanidad (AISNA) (B.O.E. 1-3-82).
- Real Decreto 550/1984, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de sanidad (B.O.E. 22-3-84).

---

<sup>31</sup> Las transferencias fueron aceptadas por la CARM (Decreto 93/2001, de 28 de diciembre) y las competencias correspondientes atribuidas a la Consejería de Sanidad y Consumo, a través de su ente instrumental Servicio Murciano de Salud, salvo las facultades de inspección que quedan en la Consejería.

- Real Decreto 1048/1984, de 25 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios a la C. A. de Murcia en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes de ríos y regadíos (B.O.E. 2-6-84).
- Real Decreto 231/1985, de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Región de Murcia en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal (B.O.E. 28-2-85).
- Real Decreto 252/1985, de 6 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Región de Murcia en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal (B.O.E. 5-3-85).
- Real Decreto 2026/1985, de 9 de octubre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Sanidad (A.I.S.N.A.) (B.O.E. 31-10-85).
- Real Decreto 1278/1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social (B.O.E. 29-6-94).
- Real Decreto 371/1995, de 10 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria. (B.O.E. 18-4-95).
- Real Decreto 645/1995, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal. (B.O.E. 26-5-95).
- Real Decreto 1474/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. (BOE. 29-12-2001)

### 4.3. ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD Y CONSUMO

La Consejería de Sanidad y Consumo es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que tiene atribuidas las competencias correspondientes en materia de sanidad, higiene, ordenación farmacéutica, coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social y consumo, así como en materia de drogodependencias<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Decreto 113/2000, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Consumo. BORM n.º 230, martes, 3 de octubre de 2000. La promulgación, por una parte, del Decreto 16/ 1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional, que ha creado la Consejería de Sanidad y Consumo, la cual asume las competencias de Sanidad atribuidas hasta la fecha a la Consejería de Sanidad y Política Social, así como las relativas a Consumo procedentes de la extinguida Consejería de Industria, Trabajo y Turismo y, por otra la publicación del Decreto 61/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los Centros Directivos de aquella, implica necesariamente la promulgación de un nuevo texto normativo.

La promulgación de esta disposición persigue, por una parte, la unificación de las actuales normas organizativas de la Consejería y, por otra parte, la regulación del nuevo marco competencial asumido, desarrollando en profundidad los nuevos centros directivos creados con el objetivo de que los servicios públicos encomendados a la Consejería de Sanidad y Consumo se presten de forma eficaz y eficiente.

En su virtud, a iniciativa del Consejero de Sanidad y Consumo, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, y previa deliberación y acuerdo del Consejo de Gobierno del día 22 de septiembre de 2000.

- *Centros directivos*

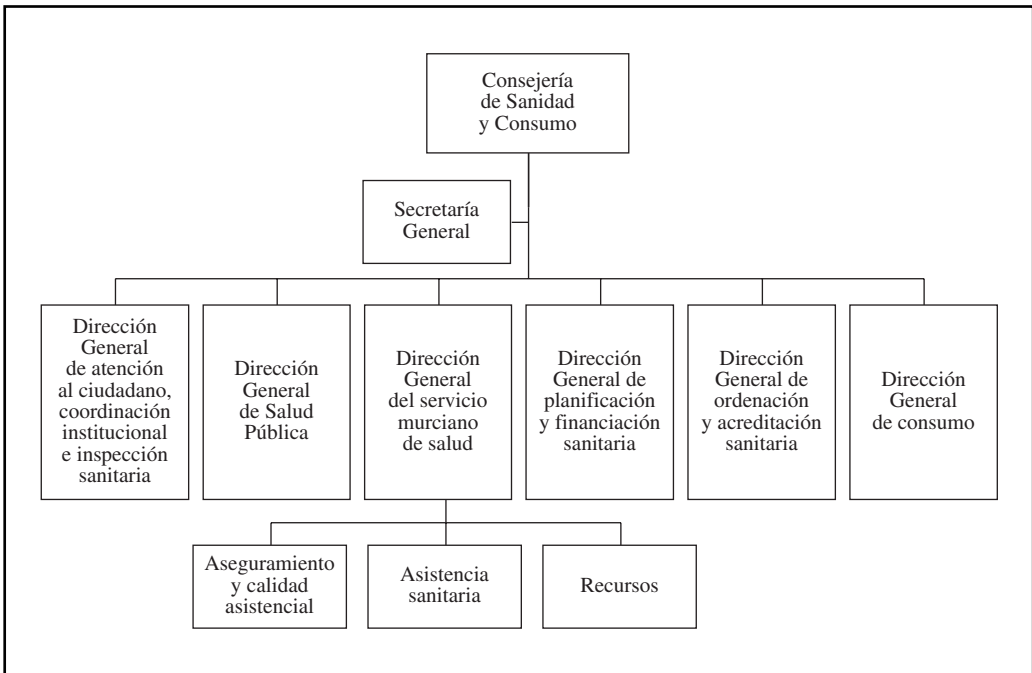
La Consejería de Sanidad y Consumo para el desarrollo de las funciones y el ejercicio de las competencias que le corresponden de acuerdo a la vigente legislación, se estructura en los siguientes Centros Directivos:

- Secretaría General.
- Dirección General de Salud Pública.
- Dirección General de Planificación y Ordenación Sanitaria.
- Dirección General de Consumo.
- Servicio Murciano de Salud, Ente Público. Adscrito a la Consejería de Sanidad y Consumo como Empresa Pública, creada por Ley 4/ 1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia.

- *Órganos consultivos*

Quedan adscritos a la Consejería, como Órganos consultivos de la misma, los siguientes:

- Consejo de Salud de la Región de Murcia, establecido por Ley 4/ 1994, de 26 de julio.
- Consejo Asesor Regional de Drogodependencias, creado por Decreto 83/ 1982, de 12 de noviembre.
- Comisión Regional de Acreditación, Evaluación y Control de Centros y Servicios de tratamiento con opiáceos, creado por Orden de 2 de abril de 1990.
- Consejo Técnico Consultivo sobre reordenación de Servicios del Hospital General Universitario, creado por Decreto 75/ 1998, de 17 de diciembre.
- Consejo Técnico Consultivo de Coordinación Hospitalaria, creado por Decreto 84/ 1996, de 15 de noviembre.
- Consejo Técnico Consultivo de Transferencias en materia de Sanidad, creado por Decreto 85/ 1996, de 15 de noviembre.
- Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia, creado por Decreto 1/ 1995, de 20 de enero.
- Comité Asesor Regional en materia de VIH/ SIDA, creado por Orden de 19 de octubre de 1998.
- Comité Asesor Regional en materia de Diabetes, creado por Orden de 27 de octubre de 1998.
- Comité Asesor Regional en Enfermedades Cardiovasculares, creado por Orden de 5 de noviembre de 1998.



**Figura 5.** Organigrama de la Consejería de Sanidad y Consumo.

#### 4.3.1. La Secretaría General

El Secretario General ejerce la Jefatura Superior de la Consejería, después del Consejero, siendo sus atribuciones las establecidas en la legislación regional vigente. Se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Asesoría de Apoyo Técnico.
- b) Vicesecretaría.
- c) Coordinación Técnica de Transferencias Sanitarias.

En la Secretaría General se integra orgánicamente una Vicesecretaría que, con el máximo nivel administrativo, atiende a todos los servicios generales de la Consejería y que se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Régimen Interior.
- b) Servicio Jurídico.
- c) Servicio Económico y de Contratación.
- d) Servicio de Obras y Mantenimiento.
- e) Servicio de Gestión Informática.

#### 4.3.2. Dirección General de Salud Pública

La Dirección General de Salud Pública es el centro al que corresponde, además de las funciones establecidas con carácter general en la normativa regional vigente para las Direccio-



nes Generales, la planificación, programación, dirección y coordinación de las competencias que corresponden a la Consejería en materia de promoción y educación para la salud, entre otros ámbitos en el de las drogodependencias, salud geriátrica, sida, etc; y de prevención de la enfermedad y protección de la salud, entre otros ámbitos en el de la salud laboral, salud infantil, etc; así como en materia de salud alimentaria, zoonosis, epidemiología, salud medio ambiental y trasplantes.

Asimismo, le corresponde la ordenación, inspección y sanción en materia de infracciones sanitarias, incluidas las farmacéuticas.

La Dirección General de Salud Pública se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Promoción y Educación para la Salud.
- b) Servicio de Prevención y Protección de la Salud.
- c) Servicio de Salud Pública.
- d) Servicio de Epidemiología.
- e) Servicios de Salud Pública de Cartagena y Lorca.
- f) Centro de Bioquímica y Genética Clínica.
- g) Sección de Coordinación Administrativa y de Documentación de la Salud.
- h) Asesoría Jurídica.

### **4.3.3. Dirección General de Planificación y Ordenación Sanitaria**

La Dirección General de Planificación y Ordenación Sanitaria es el centro al que le corresponde, además de las funciones establecidas con carácter general en la normativa regional vigente para las Direcciones Generales, el ejercicio de las competencias en materia de planificación sanitaria regional, así como de coordinación e información sanitaria; ordenación y asistencia farmacéutica, en coordinación, en su caso, con la Dirección General de Salud Pública, de conformidad con lo señalado en los artículos 17 y 19 de este Decreto; inspección y acreditación sanitaria; y coordinación e impulso de actuaciones que se lleven a cabo en el campo de las drogodependencias, en especial, el Plan Regional sobre Drogas.

Asimismo, se le atribuye el ejercicio de las competencias correspondientes en materia de investigación, docencia y formación sanitaria sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Administración Regional; ordenación del personal sanitario y de las profesiones sanitarias tituladas, así como en materia de Colegios Oficiales o Profesionales del ámbito de la Salud y el reconocimiento de interés sanitario de actos científico- sanitarios y acreditación de cursos de interés sanitario.

También, le corresponderá la ordenación, inspección y sanción de infracciones en materia de su competencia.

La Dirección General de Planificación y Ordenación Sanitaria se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Planificación y Coordinación Sanitaria.
- b) Servicio de Farmacia y Productos Sanitarios.
- c) Servicio de Ordenación y Evaluación Sanitaria.
- d) Coordinación Técnica de Drogodependencias.
- e) Sección de Coordinación Administrativa.
- f) Asesoría Jurídica.

#### 4.3.4. Dirección General de Consumo

La Dirección General de Consumo es el órgano al que corresponde, además de las funciones establecidas con carácter general en la normativa regional vigente para las Direcciones Generales, la competencia de desarrollo y ejecución de la política de defensa de los consumidores y usuarios en la Región de Murcia, y la planificación, programación, dirección y coordinación de las competencias recogidas en la legislación sectorial correspondiente, en especial, el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.

La Dirección General de Consumo se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Defensa del Consumidor.
- b) Servicio de Arbitraje de Consumo.
- c) Servicio de Control de Mercado.
- d) Sección de Coordinación Administrativa.
- e) Asesoría Jurídica.

#### 4.3.5. Legislación básica

- Ley 4/94 de 26 de julio de Salud de la Región de Murcia.
- Ley 3/97 de 28 de mayo de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia.
- Ley 6/97 de 22 de octubre sobre Drogas, para la prevención, asistencia e integración social.
- Ley 4/1996 de 14 de junio del estatuto de consumidores y usuarios de la Región de Murcia.
- Decreto 8/1999 de 4 de febrero por el que se regula el registro de las Oficinas de Información al Consumidor y Usuario de la Región de Murcia.

### 4.4. RECURSOS DE SANIDAD

**TABLA 37**  
**Recursos extrahospitalarios (2000)**

Recursos extrahospitalarios	Total	Área I Murcia	Área II Cartagena	Área III Lorca	Área IV Noroeste	Área V Altiplano	Área VI Vega del Segura
Farmacias	543	220	151	64	33	18	57
Ambulatorios	6	2	1	1	0	1	1
Consultorios	178	51	58	20	19	7	23
Equipos de atención primaria	72	25	19	8	6	2	12
Centros de planificación familiar	29	7	4	4	5	2	7
Centros de salud mental	14	6	1	2	1	2	2
Cen. atención a drogodependientes	2	1	0	0	0	0	1
Lab. salud pública y bromatología	8	1	1	2	1	1	2
Servicios de urgencia	23	7	5	3	2	2	4
Zonas de salud	76	27	19	8	6	3	13

Centros de salud mental: todas las áreas tienen atención de adultos e infanto-juvenil a través de los centros de salud mental y también atención a drogodependientes cuando no existen centros específicos para éstos.

FUENTE: Consejería de Sanidad y Consumo. Dirección General de Salud Pública.

**TABLA 38**  
**Establecimientos hospitalarios y camas funcionantes,**  
**según finalidad (1998)**

	Camas	Establecimientos
<b>Total</b>	<b>3.784</b>	<b>25</b>
Hospitales generales	3.139	15
Hospitales especiales	645	10
Quirúrgicos	262	3
Traumatología y/o rehabilitación	10	1
Psiquiátricos	131	2
Geriátricos y crónicos	229	3
Hospitales públicos	2.645	11
Hospitales privados	1.139	14

En el año 1998 «hospitales generales» y «hospitales públicos» incluyen 225 camas instaladas del Hospital Naval del Mediterráneo.

FUENTE: Consejería de Sanidad y Consumo. Dirección General de Salud Pública.

**TABLA 39**  
**Profesionales sanitarios colegiados. Región de Murcia (2000)**

	Profesionales san. colegiados	Profesionales por 1.000 hab.
Médicos	4.383	3,8
Odontólogos y estomatólogos	445	0,4
Farmacéuticos	1.254	1,1
Veterinarios	637	0,6
ATS y diplomados en enfermería	4.445	3,9

FUENTE: Consejería de Sanidad y Consumo.

**TABLA 40**  
**Recursos extrahospitalarios (2000)**

Personal atención primaria	Total	Área I Murcia	Área II Cartagena	Área III Lorca	Área IV Noroeste	Área V Altiplano	Área VI Vega del Segura
Pediatría	133	56	35	10	7	5	20
Medicina general	543	205	130	70	36	23	79
Enfermería	582	212	139	70	42	30	89
Auxiliar de clínica	83	44	11	11	1	6	10
Auxiliar administrativo	275	111	77	27	15	9	36
Celadores	65	19	18	11	6	4	7
<b>Total</b>	<b>1.681</b>	<b>647</b>	<b>410</b>	<b>199</b>	<b>107</b>	<b>77</b>	<b>241</b>

FUENTE: Consejería de Sanidad y Consumo. Dirección General de Salud Pública.

**TABLA 41**  
**Centros de salud mental por programas y centros de atención a drogodependientes, por municipio (2000)**

	N.º centros de salud mental	Atención a adultos	Atención infanto-juvenil	Rehabilitación psiquiátrica	Atención a drogodependientes	C. atención a drogodependientes
Águilas	1	1	1	0	1	0
Alcantarilla	1	1	1	0	0	0
Caravaca de la Cruz	1	1	1	0	1	0
Cartagena	1	1	1	1	1	0
Cieza	1	1	1	0	0	1
Jumilla	1	1	1	0	1	0
Lorca	1	1	1	1	1	0
Molina de Segura	1	1	1	0	0	0
Mula	1	1	1	0	1	0
Murcia	4	4	2	1	0	1
Yecla	1	1	1	0	1	0
<b>Región de Murcia</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

En Águilas, Caravaca de la Cruz, Cieza, Jumilla, Molina de Segura, Mula y Yecla: el mismo personal atiende los diferentes programas en los centros de salud mental.

En Alcantarilla, Cartagena, Lorca y Murcia: hay personal específico para cada programa en los centros de salud mental.

FUENTE: Servicio murciano de salud.

**TABLA 42**  
**Recursos humanos en 1998**

N.º Psiquiatras	56
N.º Psiquiatras + médicos drogas	69
N.º Psicólogos	40
N.º ATS/DUE	62
N.º Trabajador social	9
N.º Auxiliar clínica	97
N.º Terapeuta ocupacional	9
Otros	58

#### 4.5. PROGRAMAS

Hemos seleccionado algunos de los programas que puedan tener una mayor relación en el ámbito de los servicios sociales, la selección es un criterio personal<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. Consejería de Sanidad y Consumo (2000): *Memoria 1999*, (Serie Informes 29).

a) *Programa de información y educación sanitaria sobre SIDA*

Contiene las siguientes acciones:

- Teléfono de información sobre SIDA.
- Consultas de información sobre SIDA.
- Prevención de la infección por VIH entre UDVP.
- Prevención de la infección por VIH entre trabajadoras/es del sexo.
- Detección precoz de la infección por VIH.
- Prevención de la infección por VIH en el sistema educativo.
- Prevención de la infección por VIH en población general y colectivos específicos.

b) *Programa de prevención de drogodependencias*

- Concesión de Subvenciones a corporaciones locales que desarrollen programas de prevención de drogodependencias.
- Concesión de Subvenciones a ONG que desarrollen programas de prevención de drogodependencias.
- Prevención Comunitaria de Drogodependencias.

c) *Programas sobre estilos de vida*

- Información sobre tabaquismo.
- Salud bucodental.
- Promoción de dieta mediterránea Actividades de promoción de estilos de vida saludables.

d) *Programa de salud laboral*

- Actuaciones de acreditación, vigilancia y control de la actividades sanitarias de los servicios de prevención de la empresas.
- Estudios epidemiológicos en el ámbito de la salud laboral de los trabajadores.
- Sistema de vigilancia, registro y vigilancia de la siniestrabilidad laboral.

e) *Programa de prevención y control de tuberculosis*

f) *Salud infantil*

Actividades de promoción de la salud desde la etapa de recién nacido hasta la preadolescencia dirigidas mayoritariamente a la Atención Primaria regional.

- Programa de vacunaciones.
- Programa de atención al niño.
- Programa de salud bucodental.

g) *Salud geriátrica*

h) *Programa de prevención del cáncer de mama*

i) *Unidad de prevención cardiovascular*

j) *Salud pública*

Todas las actuaciones de programación, organización, control y organización de las actuaciones de investigación, vigilancia, inspección y análisis de carácter sanitario en relación con los alimentos, la zoonosis, el medio ambiente, los medicamentos y los productos farmacéuticos que se desarrollen en la Región de Murcia.

- Plan de vigilancia para la detección de residuos en animales vivos y sus productos.
- Sección de salud ambiental:

- Programa de aguas potables de consumo público.
- Programa de prevención y control de *Legionella Pneumophila* en edificios
- Control de calidad sanitaria de las aguas de abastecimiento.
- Control y vigilancia de la calidad de aguas de baño.
- Control y vigilancia de las aguas de las piscinas, y otras (lugares de lodoterapia, aguas residuales depuradas...).

m) *Epidemiología*

- Vigilancia epidemiológica de brotes epidémicos
- Vigilancia epidemiológica del SIDA
- Vigilancia epidemiológica de la Poliomiélitis

n) *Registro de cáncer de Murcia*ñ) *Sistema de información sobre toxicomanías (SITCAM)*

## 4.6. PLANES AUTONÓMICOS SANIDAD

### 4.6.1. Plan Regional sobre Drogas

La Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre «Drogas, para la prevención, asistencia e integración social» establece en el Capítulo I del Título IV (artículos 30-32) el procedimiento de elaboración del Plan Regional sobre Drogas, como instrumento básico para la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que en esta materia se lleven a cabo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como el contenido mínimo del mismo. En este sentido es el Consejo de Gobierno el órgano encargado de la aprobación del mismo y de los criterios en base a los que la Consejería de Sanidad y Política Social ha procedido a su elaboración<sup>34</sup>.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha once de diciembre de 1997 establece las siguientes directrices para la elaboración del Plan Regional sobre Drogas (1998-2000):

*Primera:* La elaboración del Plan Regional sobre Drogas habrá de respetar como primera directriz, los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 6/1997 y que son los siguientes:

<sup>34</sup> Este nuevo Plan tiene su antecedente en otro anterior: *Plan autonómico sobre drogas* (1993-1996), elaborado por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales y el Comisionado para la droga.

1. Integración de las iniciativas que surjan desde los distintos sectores de las Administraciones Públicas y Entidades Privadas, en el campo de la drogodependencia.
2. Participación activa, propiciando la implicación de los distintos sectores de la comunidad en la transformación de los factores que propician el consumo de drogas.
3. Coordinación de las actuaciones, que posibilite la articulación territorial y cronológica de las mismas.
4. Flexibilidad de modo que tanto en su elaboración como en su aplicación se ajuste a las necesidades de cada momento.

*Segunda:* En materia de PREVENCIÓN, las Administraciones Públicas dentro de sus respectivas competencias, habrán de Promover, Coordinar, Desarrollar, Apoyar, Controlar y Evaluar, los programas y actuaciones pertinentes siguiendo en la elaboración del Plan Autonómico los objetivos generales y criterios de actuación preferentes contenidos en los artículos 6 y 7 de la Ley, de acuerdo con el siguiente tenor:

- a) Se priorizarán las actuaciones encaminadas a la reducción de la oferta y de la demanda de las sustancias comprendidas en el artículo 2 de la Ley 6/97, de 22 de octubre, especialmente alcohol y tabaco.
- b) Se contemplarán actuaciones específicamente encaminadas al entorno escolar, y de manera especial a formación del profesorado y el alumnado.
- c) Se contemplará en el ámbito laboral, y en coordinación con las organizaciones sociales, Administraciones Públicas y Entidades Públicas y privadas, programas tendientes a la prevención del consumo de drogas en los centros de trabajo.
- d) Se considerará el núcleo familiar de manera prioritaria en cuanto a programas preventivos y actuaciones de formación, favoreciendo su participación activa en las mismas.
- e) Se tendrán en cuenta las tendencias actuales hacia el consumo de nuevas sustancias para la elaboración de actuaciones preventivas especialmente dirigidas a ellas.

*Tercera:* En materia de ASISTENCIA, las directrices de elaboración del Plan habrán de respetar los objetivos generales, criterios de actuación y actuaciones preferentes contenidos en los artículos 22 a 25 de la Ley, de acuerdo con el siguiente tenor:

- a) Se tendrán en cuenta, al realizar la programación asistencial, la alta incidencia del SIDA en los consumidores de drogas por vía parenteral, desarrollando medidas encaminadas a prevenir la transmisión de esta enfermedad y su patología asociada.
- b) Se procurará la colaboración entre las Administraciones Públicas competentes, encaminada a la progresiva integración de los dispositivos asistenciales en las redes sanitarias generales.
- c) Se procurará la colaboración con la red de servicios sociales para la potenciación de recursos asistenciales específicos dirigidos especialmente a mesas menores drogodependientes.
- d) Se desarrollarán programas orientados a la promoción del movimiento asociativo, a la integración en él de familiares y afectados y la creación de grupos de autoayuda.

*Cuarta:* En materia de INTEGRACIÓN SOCIAL, las directrices por las que tiene que discurrir la elaboración de las normas del plan, habrán de respetar los objetivos generales, criterios de actuación y actuaciones preferentes contenidos en los artículos 27 a 29 de la mencionada Ley, de acuerdo con el siguiente tenor:

- a) Se potenciarán las fórmulas de integración social del drogodependiente en su entorno social normalizado.
- b) Se planificarán actuaciones encaminadas al seguimiento terapéutico de los drogodependientes rehabilitados.
- c) Se impulsarán los programas de inserción social dirigidos a menores drogodependientes.
- d) Se procurará el acceso del usuario de drogas a los recursos normalizados para facilitar el abordaje integral de los problemas derivados de su consumo.
- e) Se dará prioridad en el marco de las acciones de integración social a aquellas que tiendan a facilitar el acceso al empleo de drogodependientes en proceso de deshabituación y a impulsar una mayor sensibilización de los agentes sociales.
- f) Se sensibilizará y movilizará a la sociedad en la intervención comunitaria en materia de drogas, desarrollando programas orientados a la promoción del voluntariado social u otras formas de apoyo y ayuda al drogodependiente, para que actúen de forma coordinada con la red general de servicios sociales.

El documento relativo a *actuaciones* consta de tres grandes secciones en los que se engloban las diferentes actuaciones. Estos tres apartados son: *prevención; asistencia e integración social*.

El apartado dedicado a la *prevención* consta de 21 *actuaciones*, estructuradas en *doce objetivos específicos, cinco objetivos generales y cinco criterios de actuación preferente*.

Los criterios de actuación preferente son:

1. El ámbito de actuación preferente de las actuaciones de prevención en materia de drogodependencias será el comunitario. Para ello se impulsará la aprobación y desarrollo de planes municipales y mancomunales de drogodependencias.
2. Las actuaciones de prevención se dirigirán a todos los ciudadanos, priorizándose las dirigidas a colectivos de alto riesgo en situaciones de pobreza, marginalidad étnica o urbanística y, especialmente, a menores y jóvenes.
3. Se favorecerá una política preventiva global, incidiendo sobre la multiplicidad de factores que favorecen el consumo de drogas.
4. Los programas preventivos serán sistemáticos en sus actuaciones, continuados en el tiempo y susceptibles de ser evaluados. La distribución territorial de los mismos será equitativa en función de las necesidades de cada municipio.
5. La elaboración, ejecución y evaluación de los programas preventivos contará con la participación de los sectores implicados a través de sus asociaciones y entidades.

En relación con las actuaciones contempladas, las mismas se basan en la realización de diversas campañas de información, la realización de campañas específicas para determinados colectivos (jóvenes, población escolar, trabajadores, etc), la realización de planes sobre drogodependencias a nivel municipal o mancomunales, la formación de mediadores sociales, la colaboración con diversas entidades implicadas en el problema y, por último, programas de intercambio de material de inyección y preservativos en colectivos de alto riesgo.

El apartado dedicado a las *actuaciones de asistencia* consta de 23 actuaciones, estructuradas en torno a cinco objetivos generales, siete criterios de actuación y 10 objetivos específicos.

Los *criterios de actuación* contemplados son los siguientes:

1. La prestación de servicios asistenciales a personas con problemas de abuso y dependencia de drogas legales e ilegales, se efectuará con criterios de accesibilidad, agi-



- lidad, continuidad y eficacia, procurando la diversificación de la oferta terapéutica para hacerla extensiva al máximo de población susceptible de ser tratada.
2. Se tenderá a la consecución de una metodología común en la atención por parte de todos los centros de tratamiento autorizados de la red pública regional, mediante un tratamiento multidisciplinar basado en la integración de actuaciones. Los métodos terapéuticos utilizados deberán estar científicamente reconocidos y ser evaluables mediante indicadores fiables.
  3. El tratamiento en régimen ambulatorio será considerado prioritario para favorecer la rehabilitación del paciente. Aquellas personas que por diversos motivos no pudieran ser atendidas en este régimen, lo serán en instituciones cerradas, sean de tipo hospitalario o de comunidad terapéutica.
  4. El tratamiento será confidencial, gratuito en los servicios básicos y voluntario.
  5. Se procurará la participación de la familia del drogodependiente en el proceso terapéutico.
  6. Se impulsará la creación de programas en el medio laboral que estimulen la demanda de asistencia de trabajadores con problemas de dependencias.
  7. Se potenciará a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones de autoayuda de afectados y familiares, como colaboradores de proceso asistencial.

Las actuaciones previstas en relación con los objetivos propuestos se basan en el aumento de la cobertura asistencial, con actividades específicas para las diversas drogas, tanto en el ámbito laboral como en el propio sistema sanitario, actividades relativas a la mejora de la asistencia respecto a las patologías orgánicas y psiquiátricas asociadas al consumo de drogas. Asimismo, se hace especial hincapié en el aumento de los dispositivos de dispensación de sustitutivos opiáceos, y de dispensación de jeringuillas y preservativos. Se plantea la realización de actuaciones para propiciar el acercamiento de las personas drogodependientes a los servicios asistenciales, la creación de grupos de autoayuda, así como la implementación de recursos para grupos específicos como menores, delincuentes y prostitutas. Por último, relacionadas con la mejora de la calidad asistencial, se plantea la realización del documento de derechos y deberes de los usuarios de los servicios de drogodependencias, la realización de cursos sobre la evaluación de la calidad de los servicios y la eliminación de barreras arquitectónicas en los centros de atención a drogodependientes en la Comunidad Autónoma.

El apartado dedicado a las actuaciones de *integración social* está integrado por *16 actuaciones*, estructuradas en torno a cuatro *objetivos generales*, tres *criterios de actuación* y nueve *objetivos específicos*.

Los *criterios de actuación* recogidos en este apartado son los siguientes:

1. Se creará una red de recursos sociales en materia de integración social de drogodependientes formada, en su caso, por los recursos de las administraciones públicas, las entidades privadas, los propios afectados y sus familias, y por toda la sociedad en general, que se desarrollará tanto en niveles de integración social como de interacción social específica.
2. La red normalizada de recursos sociales, en cuanto a su utilización para la incorporación social de drogodependientes, se configurará en torno a los principios de universalidad, accesibilidad, descentralización y gratuidad de los servicios básicos.
3. Se elaborarán en torno a los principios de individualización, igualdad de oportunidades y continuidad.

En relación con las actuaciones previstas, las mismas van desde la garantía de la continuidad de los servicios de integración social y sociolaboral, incluyendo la creación de centros de formación prelaboral para drogodependientes, a la inclusión de estas personas en programas de formación profesional, escuelas-taller y casas de oficios; la concesión de ayudas a la contratación de drogodependientes en proceso de deshabituación; realización de convenios con Ayuntamientos y Mancomunidades para la contratación de personas pertenecientes a este colectivo; los programas de formación dirigidos a trabajadores sociales; campañas de información y formación dirigidas a la población en general; cursos formación de mediadores sociales; la realización de un congreso bianual de carácter internacional sobre reinserción sociolaboral de drogodependientes; convenios de colaboración con ONGs y la creación de un programa de apoyo residencial para drogodependientes.

#### 4.6.2. Plan de Salud de la Región de Murcia

El Plan de Salud de la Región de Murcia es la concreción en objetivos y estrategias de la política sanitaria que pretendemos llevar a cabo en los próximos cuatro años de acuerdo con los criterios generales de coordinación sanitaria elaborados por el Gobierno, formando parte del Plan Nacional Integrado de Salud que recoja los Planes Estatales y los Planes de las demás Comunidades Autónomas<sup>35</sup>.

Como detalladamente se explica en la metodología, hemos pretendido que sea un Plan de Salud integral, orientado hacia la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, pero sin descuidar todos aquellos aspectos asistenciales en los que la Comunidad tiene competencias y aquellos en los que las competencias son de la Administración Central que hemos elaborado en estrecha sintonía y coordinación con el INSALUD.

La Ley General de Sanidad de 1986 supuso un hito importantísimo en la actual política de salud; asimismo, la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios de 1984 y la Ley del Medicamento de 1990 han proporcionado avances indudables. La puesta en marcha del Plan Nacional de Drogas y la progresiva extensión de los Equipos de Atención Primaria constituyen avances muy importantes, sin olvidar quizás el logro más relevante: la ampliación de la cobertura sanitaria extendiéndola a toda la población y el cambio en la financiación de la sanidad sustentada ahora mayoritariamente por impuestos.

Todo ello ha redundado en una profundización en la política de salud, en el acercamiento de los servicios sanitarios a todos los ciudadanos y en el desarrollo de la política de protección de la salud. Nuestros esfuerzos se encaminan ahora en la promoción de hábitos saludables y la prevención de enfermedades, puesto que las actuales causas de enfermedad y muerte son en gran medida evitables.

El Plan es la adaptación a nuestro medio de la estrategia regional europea de la O.M.S. de «Salud para Todos en el año 2000». La estrategia, aprobada en 1980 y posteriormente asumida por el Ministerio de Sanidad y Consumo, tiene como propósito definir las condiciones que deben cumplirse para que las personas gocen de buena salud... las mejoras que pueden lograrse... y proponer las acciones oportunas para asegurar que estas mejoras puedan conseguirse». Los ejes básicos de esta estrategia se resumen a continuación:

- El concepto de Salud para Todos lleva implícito el de igualdad en el acceso a la salud. Es decir, será preciso reducir al mínimo las desigualdades actuales entre los países y dentro de cada uno de ellos.

<sup>35</sup> Consejería de Sanidad (1992): *Plan de Salud de la Región de Murcia, 1993-1996*, CARM.

- Se trata de dar a las personas una idea positiva de la salud y permitirles así utilizar plenamente sus condiciones físicas, mentales y afectivas. Se pondrá especial énfasis en la promoción de la salud y en la prevención de las enfermedades.
- La Salud para Todos es un tema que tiene que alcanzarse por los propios individuos. Una comunidad participando activamente, bien informada y bien motivada es un elemento fundamental en la realización del objetivo común.
- La Salud para Todos exige la acción coordinada de todos los sectores afectados. Las autoridades sanitarias no pueden tratar de resolver nada más que una parte de los problemas; solamente con la cooperación multisectorial se podrán lograr las condiciones previas de la salud, promover las políticas favorables para la salud y reducir los riesgos presentes en el medio ambiente físico, económico y social.
- El sistema de salud deberá dedicar especial interés a la Atención Primaria de Salud, de forma que se cubran las necesidades sanitarias fundamentales de cada comunidad por medio de servicios situados cerca de los lugares de residencia y de trabajo de las personas, que sean accesibles y aceptables para todos y que se apoyen en una participación comunitaria total.

Sobre estas líneas básicas, el Comité Regional para Europa adoptó 38 objetivos específicos y una lista preliminar de indicadores que fue revisada en el bienio 1985-86.

La Ley General de Sanidad establece que el Plan Integrado de Salud recogerá en un documento único los Planes Estatales, los Planes de las Comunidades Autónomas y los Planes conjuntos de acuerdo con los Criterios Generales de Coordinación Sanitaria elaborados por el Gobierno.

El Real Decreto 938/1989, de 21 de julio, establece el procedimiento y los plazos para la formulación de los Planes Integrados de Salud, así como el esquema básico que deben incluir los mencionados planes.

Los Criterios Generales de Coordinación Sanitaria fueron aprobados por el Pleno del Consejo Interterritorial en 1989, estableciéndose que los Planes de Salud deben estar orientados al cumplimiento de una serie de criterios que este Plan estructura adecuadamente.

### *Extensión de la asistencia sanitaria pública a toda la población*

De acuerdo con los antecedentes mencionados y el análisis de las características del sector salud en la Región de Murcia, se definieron unos principios rectores que han constituido el eje de la metodología del Plan:

- El enfoque de planificación seguido está basado en las necesidades de salud de la población y tiene como finalidad la modificación de los determinantes del nivel de salud, entendiendo como tales los biológicos, ambientales, estilos de vida y sistema de cuidados.
- El Plan se orienta prioritariamente hacia la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, procurando la reducción de los desequilibrios territoriales y sociales.
- De acuerdo con lo previsto en la Ley General de Sanidad y en el Real Decreto 938/1989, el Plan de Salud de la Comunidad Autónoma es comprensivo de todas las acciones necesarias para cumplir los objetivos de salud. Esto implica la integración de todas las acciones sanitarias dentro de una concepción integral del sistema sanitario, dedicando un especial interés a la Atención Primaria de Salud.

- La aceptación del marco conceptual que establece el nivel de salud como variable dependiente de distintos factores condicionantes ha orientado el desarrollo del Plan hacia la incorporación paulatina desde su formulación, de otros actores sociales y especialmente los que tienen relación con medio ambiente, alimentación y servicios sociales. A través del Plan se potencia la cooperación intersectorial con el propósito de inspirar las actuaciones de los diferentes sectores para que se incluya el componente salud como prioritario a la hora de definir planes específicos.
- El Plan ha pretendido conseguir el mayor grado de participación posible a lo largo del proceso de su elaboración, implicando tanto a las administraciones con competencias en salud como a otros sectores relacionados con ella. El Consejo de Salud de la Región ha constituido el marco adecuado para que las diferentes instituciones y organizaciones ciudadanas participen activamente en la elaboración del Plan.
- El Plan se sitúa en un nivel estratégico y establece las grandes líneas que deben ser desarrolladas por las estructuras correspondientes tanto dentro como fuera del sector sanitario y con un horizonte temporal de cuatro años 1993-1996.

La elaboración del Plan se inició a finales de 1991 con el encargo realizado al Servicio de Salud de la Región de Murcia de elaborar el anteproyecto del documento.

### *Análisis de situación e identificación de problemas*

Esta fase, que ocupó los primeros cuatro meses del año, se orientó a la obtención de un documento de trabajo sobre la situación de salud de la Región de Murcia. Dicho documento debería identificar los problemas de salud y, en un intento de aproximación a las desigualdades existentes, su distribución entre los diferentes grupos de población y Áreas de Salud, realizando una comparación con el resto del Estado o los países de nuestro entorno.

El esquema metodológico para la realización del análisis de situación se basó en el «Modelo Lalonde», en el cual los determinantes de salud (biología humana, estilos de vida, medio ambiente y sistema de cuidados) condicionan el Nivel de Salud de la población medido en términos de mortalidad y morbilidad.

El análisis de situación se realizó a partir de los sistemas de información disponibles, renunciando a la puesta en marcha de estudios específicos que no habrían proporcionado información útil a corto plazo para la realización del primer Plan de Salud de la Región,

La percepción subjetiva de la población fue analizada a través de la Encuesta Nacional de Salud que permitía su comparación con el resto del Estado. Se utilizaron los registros de la Consejería de Sanidad en materia de cáncer, mortalidad, sistema de información de enfermedades de declaración obligatoria, sistema de información de toxicomanías, así como los estudios realizados en los últimos años sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, salud bucodental y encuesta sobre alimentación en población adulta.

La demanda de servicios fue analizada a partir de la información facilitada por los centros sanitarios dependientes de INSALUD y Consejería de Sanidad.

Para el análisis del sistema sanitario se adoptó la premisa de no trasladar al análisis de situación, el debate que, de alguna manera, se está produciendo sobre la introducción de mercados y competencia en el sistema sanitario, identificando exclusivamente aquellos aspectos que pudieran ser abordados en el marco actual y desde el ámbito regional.

Para el análisis de los determinantes se contó con la colaboración de la Administración Regional a través de la Comisión Interdepartamental.

Hemos de señalar, parafraseando las palabras del Consejero de sanidad que el Plan al que nos hemos referido y su posterior proyección 1998-2000 cobra especial relevancia, por un lado, porque su vigencia se despliega en un período de tiempo marcado por la preparación de las transferencias sanitarias a las Comunidades Autónomas que aún no la tienen transferida, entre ellas, Murcia, y, por otro lado, porque es objetivo de este Plan el funcionamiento coordinado de las dos Administraciones con competencias sanitarias, la Administración del Estado y la Regional<sup>36</sup>.

Este nuevo Plan de Salud pretende, y creemos que consigue, superar esta situación, configurándose como un Plan realista, objetivo y posible, en el cual la coordinación real y efectiva con el Ministerio de Sanidad y Consumo/Insalud se convierte en un elemento estratégico central.

Para ello el Plan, que nace del consenso alcanzado entre todos los sectores sociales y profesionales que han participado en su elaboración, tiene como ámbito fundamental las funciones y competencias de los servicios sanitarios, esto es, de prevención de la enfermedad, promoción de la salud y asistencia primaria y especializada, lo que lo hace mucho más funcional y operativo, al minimizar las necesidades de coordinación interinstitucional.

En este sentido, los objetivos de Salud Pública se limitan al marco de las actividades gestionadas por los Servicios de Salud, dejando fuera del Plan los aspectos relacionados con el desarrollo de infraestructuras o servicios que sean responsabilidad de otros sectores de la Administración, sin perjuicio de establecer recomendaciones para los mismos.

El Plan se organiza en base a tres grandes apartados, en el primero relativo al nivel de salud se abordan aspectos desde la demografía y la mortalidad a enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades infecciosas, diabetes, enfermedades pulmonares, enfermedades congénitas y metabólicas, salud bucodental y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los estilos de vida y todo lo referente al medio ambiente sanitario (aire, agua, higiene alimentaria, zoonosis, residuos y plaguicidas); en el segundo apartado hace un análisis del sistema sanitario, tanto desde la organización, la atención primaria, la atención especializada, calidad asistencial y tareas de investigación y formación; para terminar con la concreción de la propuesta de objetivos y criterios de evaluación.

### **4.6.3. Plan de salud mental de la Región de Murcia 1999-2001**

En esta región se comenzó tempranamente el proceso de reforma con la elaboración de varios documentos que diversos grupos de expertos fueron realizando haciendo especial hincapié en la definición del modelo a seguir y las prioridades para su desarrollo.

De estos documentos se publicó en 1987 «Bases para un Plan de transformación de la Asistencia Psiquiátrica y Atención a la Salud Mental en la Región de Murcia, y en 1995 el «Primer Plan de Salud Mental de la Región de Murcia»

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, a propuesta del Consejero de Sanidad y Política Social aprobó el doce de marzo de 1999 el Plan de Salud Mental de la Región de Murcia para el período comprendido entre marzo de 1999 y final del año 2001.

Este Plan nace como estaba previsto en el objetivo n.º 11 del Plan de Salud de la Región de Murcia (1998-2000) que debería comprender la ordenación de los recursos sanitarios existentes en el campo de la salud mental con el fin de evitar su actuación dispersa; la consecuente coordinación entre todos los niveles asistenciales mediante el establecimiento de

<sup>36</sup> Consejería de Sanidad y Política Social (1998): *Plan de Salud de la Región de Murcia, 1998-2000*, CARM.

los cauces apropiados; y, en fin, el establecimiento de una cartera de servicios de los dispositivos de Atención de Adultos, Atención de Salud Mental Infanto-Juvenil y Hospitalización y Rehabilitación<sup>37</sup>.

Los principios básicos del modelo de atención a la Salud Mental en los que se basa la realización de este plan pueden resumirse en los siguientes:

- Carácter público, equitativo y participativo.
- Eficaz y eficiente, procurando la mejor atención al usuario, dentro de las limitaciones de un servicio público.
- Integrado en el Sistema Sanitario General dentro de la asistencia especializada.
- Orientado a un desarrollo en el marco comunitario, con distribución de recursos por áreas sanitarias y en coordinación con el resto de los dispositivos sanitarios y no sanitarios del área para la asistencia y promoción de la Salud Mental.
- Con una concepción integral de la Salud Mental, tanto en lo referente a una perspectiva biopsicosocial del enfermar humano, como a una inclusión de las actividades de promoción, prevención y rehabilitación junto a la asistenciales.
- Contemplando la continuidad de los cuidados y el abordaje multidisciplinario del usuario.

#### 4.7. PRESUPUESTOS DE SANIDAD 1990-1999

**TABLA 43**  
**Evolución del gasto en sanidad (1990-1999)**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
7.426.368	8.612.839	8.372.895	9.690.761	5.265.503	3.972.739	8.095.641	9.902.355	11.250.665	12.122.765

Las cifras del presupuesto corresponden a la Dirección General de Salud y Consumo más su Secretaria General, la Dirección General de Planificación y Asistencia Sanitaria (1990-1993), y el Comisionado para la Droga 1994-1995.

En 1990 el presupuesto incluye la Dirección General de Salud, la Dirección General de Planificación y Asistencia Sanitaria y su correspondiente Secretaria General, pertenecientes a la Consejería de Sanidad. Aparte se suma la Dirección General de Consumo que pertenece a la Consejería de Bienestar Social.

En el período 1991-1993 la Dirección General de Planificación y Asistencia Sanitaria se denomina Dirección general de Atención Hospitalaria.

En 1994 y 1995 el presupuesto comprende la Dirección General de Salud y Consumo perteneciente a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, la Secretaria general de dicha Consejería menos las transferencias que esta realiza al ISSORM (manteniéndose este criterio hasta el final del período), y el Comisionado para la Droga. En 1996 la Dirección general de Salud y Consumo pasa a denominarse Dirección General de Salud y desaparece el comisionado para la Droga, la Consejería pasa a denominarse Consejería de Sanidad y Política Social.

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El presupuesto de Sanidad tiene una línea ascendente a lo largo del período analizado salvo para los años 1994 y 1995, donde desciende bruscamente para recuperarse en 1996.

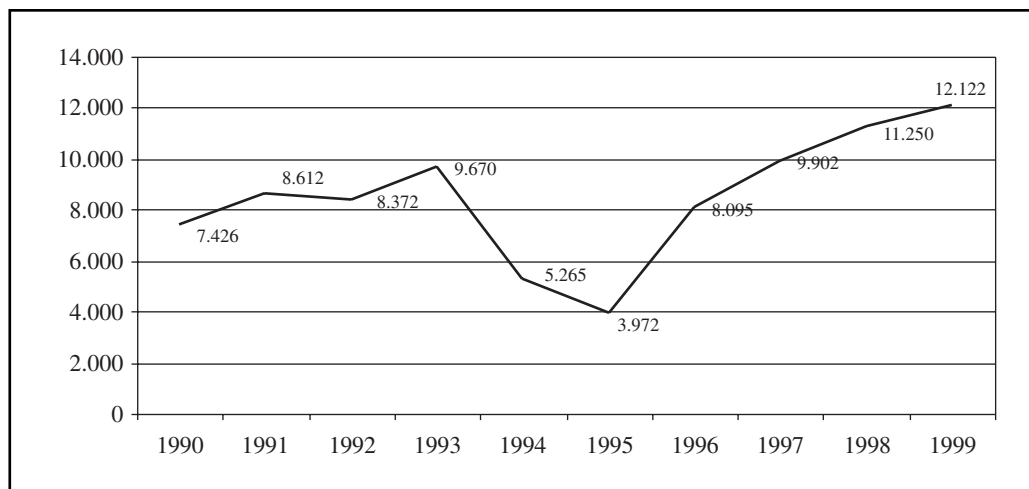
<sup>37</sup> Consejería de Sanidad y Consumo (1999): *Plan de Salud Mental de la Región de Murcia, 1999-2001*, CARM.

Es el sistema de mayor peso por detrás de Educación y Servicios Sociales, su crecimiento medio para el período es del 6,23%.

El año de mayor crecimiento en 1996, donde se duplica su presupuesto respecto al año anterior, debido al fuerte incremento de las transferencias corrientes.

A pesar del notable aumento de gastos en Sanidad en términos absolutos a lo largo del período, en términos relativos baja cuatro puntos porcentuales en toda la década, pasando del 12% en 1990 al 8,1% en 1999.

El ratio de gasto por habitante crece algo menos que el gasto en términos absolutos, pasando de 7.152 pesetas por habitante en 1990 a 10.717 pesetas por habitante en 1999.



**Figura 6.** Evolución del presupuesto preventivo de gastos de la Consejería de Sanidad (1990-1993) y de la Consejería de Sanidad y Política Social (1994-1999).

**TABLA 44**  
Evolución del presupuesto de gastos de 1990 a 1998 en salud mental

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
860,9	913,7	1.282,2	1.131	967,2	1.401	1.460	1.694	1.746	–

## 5. EDUCACIÓN

### 5.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS

El traspaso de competencias de Universidades<sup>38</sup> a la Comunidad Autónoma en 1995 es un hecho importante para la región ya que supone la posibilidad de la elaboración de una política propia de estudios universitarios adaptados a las necesidades regionales, además de ser una forma de reforzamiento de la estructura autonómica educativa, que se vería reforza-

<sup>38</sup> Decreto 948/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Universidades. (B.O.E. 7-7-95).



da cuatro años después, en 1999 con la asunción de las competencias en enseñanza no universitaria que cerraba el círculo de las competencias educativas para su adecuación al modelo político regional<sup>39</sup>.

La creación del Consejo Escolar de la Región<sup>40</sup> como una institución que basado en el artículo 27 de la Constitución, apartado 5, por el que se establece que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza con la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. De aquí que este organismo superior persiga la participación efectiva de los sectores implicados, creando otra serie de órganos como consejos escolares Comarcales y Consejos escolares Municipales. Este órgano debe ser consultado preceptivamente para una serie de asuntos como la programación general de la enseñanza, los anteproyectos de Ley en materia de enseñanza, los reglamentos que se arbitren, los criterios para la programación de recursos materiales y humanos y otros más.

Otro hecho significativo que va a marcar el desarrollo educativo de esta región es, sin duda, la presencia, en aumento de inmigrantes y la escolarización de sus hijos<sup>41</sup>. La comunidad educativa tiene que adaptarse a los nuevos tiempos, de aquí que sea de interés la orden con que la Consejería de Educación procede a regular la escolarización de alumnos extranjeros con necesidades educativas derivadas de situaciones sociales o culturales desfavorecidas en centros sostenidos con fondos públicos. El número de alumnos inmigrantes en las aulas es vertiginoso. Sólo en los tres primeros meses de este curso (2001-2002) han sido casi tres mil los escolares que se han incorporado a las aulas que han venido a sumarse a los cinco mil que ya estaban matriculados. Así, en diciembre de 2001 había un total de 7.910 alumnos extranjeros en las aulas de los centros escolares de la región. La magnitud del fenómeno queda evidente si tenemos en cuenta que en 1997, por ejemplo, los colegios de la región solo tenían matriculados 1.178 alumnos extranjeros. Hemos de señalar, asimismo que sólo el 10% de los alumnos extranjeros estudian en colegios concertados y el resto en centros públicos.

## 5.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

- Real Decreto 2520/1982, de 12 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de Cultura (B.O.E. 8-10-82).
- Real Decreto 4124/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de tiempo libre (B.O.E. 10-3-83).
- Real Decreto 2415/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de guarderías infantiles (B.O.E. 13-9-83).
- Real Decreto 3031/1983, de 21 de septiembre, sobre transferencia de funciones y servicios del Estado a la Región de Murcia en materia de cultura (B.O.E. 8-12-83).

<sup>39</sup> Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria. (B.O.E. 30-6-99).

<sup>40</sup> Ley 671998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la región de Murcia; Decreto 120/1999, de 30 de julio de 1999, por el que se regula la estructura y composición de los Consejos escolares de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>41</sup> Orden de 12 de marzo de 2002.



- Real Decreto 3193/1983, de 26 de octubre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de cultura (B.O.E. 29-12-83).
- Real Decreto 3421/1983, de 28 de diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de tiempo libre (B.O.E. 10-2-84).
- Real Decreto 2795/1986, de 30 de diciembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Región de Murcia en materia de cultura en virtud del Real Decreto 3031/1983, de 21 de septiembre (B.O.E. 29-1-87).
- Real Decreto 2172/1993, de 10 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Colegios Oficiales o Profesionales. (B.O.E. 24-12-93).
- Real Decreto 1280/1994, de 10 de junio, sobre ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de cultura (B.O.E. 29-6-94).
- Real Decreto 947/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas. (B.O.E. 7-7-95)
- Real Decreto 948/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Universidades. (B.O.E. 7-7-95).
- Real Decreto 522/1999, de 26 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. (B.O.E. 21-4-99).
- Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria. (B.O.E. 30-6-99).
- Real Decreto 1596/1999, de 15 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el real Decreto 522/1999, de 26 de marzo, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. (B.O.E. 5-11-99).

### 5.3. ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES

La Consejería de Educación y Universidades es el Departamento<sup>42</sup> de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno Regional en materia de Educación y de Universidades, correspondiéndole, dentro del ámbito de atribuciones de la Región de Murcia, las competencias de educación en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, e investigación. También corresponde a la Consejería de Educación y Universidades las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos taurinos y demás espectáculos públicos a que se refiere el Real Decreto 1.279/ 1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de espectáculos.

<sup>42</sup> Decreto 88/ 2000, de 22 de junio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Universidades. BORM, número 145, sábado, 24 de junio de 2000, p. 7.479.

- *Centros directivos*

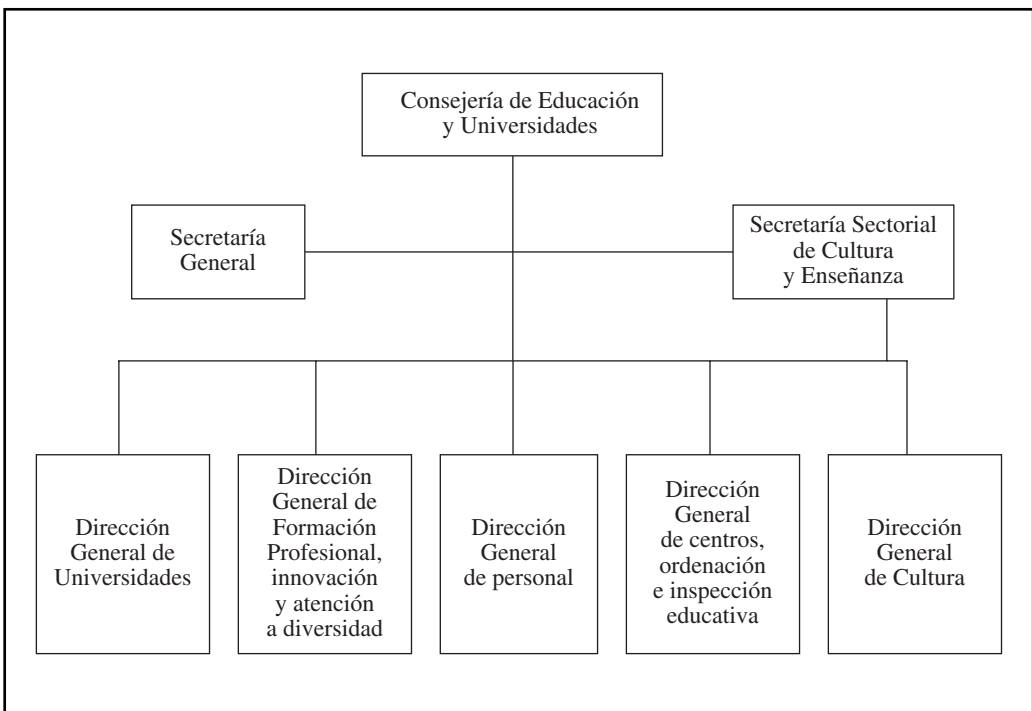
Para el ejercicio de las competencias que le corresponden, la Consejería de Educación y Universidades, bajo la superior dirección de su titular, se estructura en los siguientes centros directivos:

- Secretaría General.
- Dirección General de Universidades.
- Dirección General de Formación Profesional, Innovación y Atención a la Diversidad.
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa.
- Secretaría Sectorial de Cultura y Enseñanzas Artísticas.
- Dirección General de Cultura.

- *Órganos colegiados*

En la Consejería existirán los siguientes órganos colegiados:

- La Comisión Asesora del Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- El Consejo Escolar de la Región de Murcia, que sin perjuicio de su autonomía orgánica y funcional, mantendrá las relaciones pertinentes con la Consejería de Educación y Universidades, a través de la Secretaría General de este departamento.



**Figura 7.** Organigrama de la Consejería de Educación y Universidades.

### **5.3.1. La Secretaría General**

La Secretaría General ejerce la Jefatura Superior de la Consejería, después del titular de la misma, con las competencias definidas en la legislación regional vigente.

Le corresponde el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos taurinos y demás espectáculos públicos a que se refiere el Real Decreto 1.279/ 1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de espectáculos.

La Secretaría General se estructura orgánica y funcionalmente en las siguientes unidades:

- a) Asesoría de Apoyo Técnico.
- b) Vicesecretaría.

En la Secretaría General se integra orgánicamente una Vicesecretaría que, con el máximo nivel administrativo, atiende y coordina las distintas unidades administrativas de servicios generales que dependen de ella.

Se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Contratación.
- b) Servicio de Régimen Interior y Asuntos Generales.
- c) Servicio de Proyectos y Construcciones.
- d) Servicio Jurídico.
- e) Servicio de Ordenación Administrativa y Publicaciones.
- f) Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria.
- g) Servicio de Gestión Informática.

### **5.3.2. Dirección General de Universidades**

La Dirección General de Universidades e Investigación es el Centro Directivo al que le corresponde las funciones de propuesta y ejecución de las competencias en materia universitaria, investigación y enseñanza superior.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Universidades e Investigación se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Universidades.
- b) Sección de Coordinación Administrativa.

### **5.3.3. Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa**

La Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa es el Centro Directivo al que le corresponde la elaboración, propuesta, ejecución, evaluación y control sobre las materias de Formación Profesional, Educación Permanente, Formación del Profesorado y Programas de Innovación Educativa.

La Dirección General se estructura en:

- a) La Subdirección General de Formación Profesional y Educación Permanente.
- b) La Subdirección General de Programas Educativos y Formación del Profesorado.
- c) La Sección de Coordinación Administrativa.

#### ***Subdirección General de Formación Profesional y educación permanente***

La Subdirección General de Formación Profesional y Educación Permanente ejerce las funciones atribuidas a esta Dirección General en materia de Formación Profesional y Educación Permanente y se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Servicio de Formación Profesional.
- b) Servicio de Educación Permanente.

#### **5.3.4. Dirección General de personal**

La Dirección General de Gestión de Personal es el Centro Directivo al que le corresponde la elaboración, propuesta y ejecución de la gestión del personal docente no universitario, así como la gestión del resto del personal al servicio de la Consejería de Educación y Universidades, dentro de su ámbito competencial.

Para el cumplimiento de sus funciones se estructura en:

- a) Servicio de Personal Docente.
- b) Servicio de Personal no Docente.
- c) Servicio de Relaciones Colectivas.
- d) Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos.

#### **5.3.5. La Dirección General de centros, ordenación e inspección educativa**

La Dirección General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa es el Centro Directivo al que le corresponde el ejercicio de las competencias sobre Centros y enseñanzas de niveles no universitarios, sin perjuicio de las competencias que, en materia de Formación Profesional, se atribuye a la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa, y las que en materia de Enseñanzas de Régimen Especial y Atención a la Diversidad se atribuyen a la Dirección General correspondiente.

Para el ejercicio de sus funciones se estructura en:

- a) La Subdirección General de Inspección y Ordenación Académica.
- b) La Subdirección General de Centros.
- c) El Servicio de Gestión Educativa y Administrativa.

#### **5.3.6. La Dirección General de enseñanzas de régimen especial y atención a la diversidad**

La Dirección General de Enseñanzas de Régimen Especial y Atención a la Diversidad es el Centro Directivo al que le corresponde el ejercicio de las competencias sobre centros y enseñanzas de régimen especial, educación especial, educación compensatoria e intercultural.

Para el ejercicio de sus funciones se estructura en:

- a) Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial
- b) Servicio de Atención a la Diversidad.
- c) Sección de Coordinación Administrativa.

#### 5.4. LEGISLACIÓN MÁS SIGNIFICATIVA

La legislación más significativa en el ámbito de Educación se refiere mayoritariamente a legislación de carácter nacional, ya que apenas se ha legislado en Murcia sobre aspectos concretos de la educación.

#### 5.5. RECURSOS DE EDUCACIÓN

La población escolarizable de 3 a 18 años ha caído en España y en Murcia, pero si bien hay menos niños son más los que se encuentran en el sistema educativo, especialmente en las enseñanzas no obligatorias (esto es lo que se señalaba en un informe crítico sobre la situación de la educación en la Región de Murcia. CESRM, Memoria,1999), sin embargo esta situación hoy está cambiando por los claros efectos de la inmigración que como ya hemos indicado está aportando un importante caudal de niños en edad escolar que está recuperando cierto nivel de aulas y ratios. Sabemos que la expansión de la educación infantil para los niños de 3 a 5 años y la ampliación de la edad de escolarización obligatoria de 14 a 16 años, según las nuevas enseñanzas de la LOGSE, suponen una creciente escolarización de los jóvenes murcianos. La Región de Murcia dentro del conjunto nacional se encontraba al inicio de la década entre las comunidades peor situadas: su tasa conjunta de no titulados y analfabetos en el año 1991 era del 3,12% mientras que la media del país era del 2,43% y su tasa de titulados medios y superiores era del 3,86%, mientras que la de España era el 4,12%.

**TABLA 45**  
**Centros docentes en funcionamiento según las enseñanzas**  
**que imparten. Curso 2000-2001**

	Total	Públicos	Privados
Infantil exclusivamente	73	43	30
Primaria (1)	190	189	1
Primaria y ESO (1)	259	190	69
Secundaria Obligatoria exclusivamente	6	6	0
Bachilleratos y/o F.P. (2)	107	94	13
Primaria, ESO y Bachilleratos/FP (1)	25	0	25
Centros específicos de educación especial	12	8	4
<b>Total centros</b>	<b>672</b>	<b>530</b>	<b>142</b>

(1) Además pueden impartir Educación Infantil.

(2) Se refiere a los centros que imparten una o varias de las siguientes enseñanzas: Bachillerato LOGSE, COU, F.P. II y Ciclos formativos. También pueden impartir ESO y Programas de Garantía Social.

FUENTE: Consejería de Educación y Universidades. Secretaría General.

Como vemos en la tabla 45 hay un predominio de los centros públicos, sin embargo, los privados se concentran en los primeros niveles, especialmente en la educación infantil. Ello apunta hacia una demanda potencial de centros públicos, especialmente en la educación infantil.

**TABLA 46**  
**Profesores, unidades y alumnos de educación infantil, primaria y secundaria. Curso 2000-2001**

	<b>Total</b>	<b>Públicos</b>	<b>Privados</b>
<b>Profesores de infantil y primaria (1)</b>	<b>8.618</b>	<b>6.807</b>	<b>1.811</b>
<i>Educación infantil</i>			
Unidades escolares	2.007	1.515	492
Alumnos matriculados	41.449	30.340	11.109
<i>Educación primaria</i>			
Unidades escolares	3.914	3.011	903
Alumnos matriculados	87.201	63.912	23.289
<i>Educación especial</i>			
Alumnos matriculados	3.549	3.135	414
<i>Educación especial en centros específicos</i>			
Profesores	175	32	207
Alumnos matriculados	742	619	123
<b>Enseñanzas medias y educación secundaria</b>			
Profesores enseñanza secundaria	7.307	6.132	1.175
Alumnos matriculados	—	—	—
COU	4.824	3.901	923
Enseñanza Secundaria Obligatoria	62.946	46.625	16.321
Bachillerato LOGSE	17.007	15.329	1.678
Formación Profesional	1.701	1.414	287
Módulos Profesionales	10.760	8.761	1.999

(1) Profesores de Educación infantil y primaria. Incluye el profesorado de apoyo a la Educación Especial y 1.º y 2.º de ESO, en los centros donde todavía se imparten estos cursos.  
FUENTE: Consejería de Educación y Universidades. Secretaría General.

En la tabla 46 se recoge el número de alumnos según niveles y ciclos educativos. La estructura del alumnado revela diferencias notables entre la Comunidad de Murcia y el conjunto nacional: en esta región, por ejemplo es superior el peso del alumnado de Preescolar-infantil y primaria, como reflejo de una región cuya población infantil y juvenil es mayor que el conjunto nacional.

Desde un punto de vista evolutivo tanto en España como en Murcia el alumnado infantil y preescolar ha supuesto un considerable aumento, sin embargo en Murcia, concretamente en la enseñanza infantil —tomando como referencia el curso 90-91 y comparándolo con el 2000-01— ha sido en una proporción doble en relación a la de España. A pesar de la importante disminución de la fecundidad en los últimos años, se produce un aumento del número total de alumnos en educación infantil-preescolar (no obligatoria) que crece en el conjunto nacional en un 11,6% entre los cursos 90-91 y 2000-2001. Esto, entendemos que es consecuencia del aumento generalizado en la escolarización infantil en 4 y 5 años y de una importantísima tasa de escolaridad en los tres años.

La evaluación seguida por la Enseñanza primaria desde el curso 90-91 ha seguido en Murcia igual que en España una constante caída, especialmente en el conjunto nacional, reflejo del drástico descenso de la natalidad y del acotamiento de los estudios en dos años. Al mismo tiempo la educación Secundaria ha experimentado un extraordinario aumento, fenómeno asociado a la extensión de la obligatoriedad de estas enseñanzas hasta los 16 años, que en el caso de esta región ha doblado sus efectivos.

La Formación Profesional muestra una tendencia hacia la reducción de efectivos en la región (tabla 47), mientras que en la Universidad se está produciendo un importante aumento 25.912 alumnos en curso 90-91 hasta 42.195 en el curso 2000-01 (tabla 48).

**TABLA 47**  
**Evolución del número de alumnos matriculados por cursos. Cursos 94/95-00/01**

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
BUP, COU, ESO y Bach. LOGSE	51.549	54.145	74.593	89.049	84.182	87.620	84.777
BUP	27.801	23.548	19.355	16.035	10.470	4.427	-
1.º BUP	9.011	6.601	5.412	4.887	1.113	-	-
2.º BUP	9.329	8.175	6.260	5.076	4.354	-	-
3.º BUP	9.461	8.772	7.683	6.072	5.003	4.427	-
COU	9.098	9.205	8.718	7.857	6.312	5.306	4.824
ESO	11.958	17.018	39.907	55.389	55.885	64.581	62.946
1.º Ciclo	2.092	2.327	20.916	34.327	31.065	32.179	31.873
1.º ESO	-	-	16.750	15.600	14.077	14.779	14.545
2.º ESO	-	-	4.166	18.727	16.988	17.400	17.328
2.º Ciclo	9.866	14.691	18.991	21.062	24.820	32.402	31.073
3.º ESO	-	-	11.318	12.317	15.700	18.231	17.292
4.º ESO	-	-	7.673	8.745	9.120	14.171	13.781
Bachillerato LOGSE	2.692	4.374	6.613	9.768	11.515	13.306	17.007
Primero	1.824	2.742	4.157	6.294	6.540	6.970	10.492
Segundo	868	1.632	2.456	3.474	4.975	6.336	6.515
FP/Módulo profesional	24.716	22.509	19.974	17.434	14.991	-	12.461
Formación profesional	23.831	20.806	16.181	11.786	8.603	-	1.701
Primer grado	10.926	8.695	6.386	4.561	3.282	-	-
Primer curso	4.831	3.632	2.713	1.973	967	-	-
Segundo curso	6.095	5.063	3.673	2.588	2.315	-	-
Curso acceso	699	566	340	173	118	-	-
Segundo grado	12.206	11.545	9.455	7.052	5.203	-	1.701
Régimen general	1.433	1.447	1.202	-	-	-	-
Régimen enseñ. espec.	10.773	10.098	8.253	-	-	-	-
Módulos Profesionales	885	1.703	3.793	5.648	6.388	8.903	10.760
Nivel II	641	869	1.848	2.695	3.234	4.673	5.708
1.º	-	-	-	1.922	2.265	-	3.933
2.º	-	-	-	773	969	-	1.775
Nivel III	244	834	1.945	2.953	3.154	4.230	5.052
1.º	-	-	-	1.955	2.026	-	3.241
2.º	-	-	-	998	1.128	-	1.811
<b>Total</b>	<b>76.265</b>	<b>76.654</b>	<b>94.567</b>	<b>106.483</b>	<b>99.173</b>	<b>-</b>	<b>97.238</b>

A partir del curso 94/95 se empieza a implantar la educación secundaria, dejándose de impartir gradualmente las enseñanzas del sistema antiguo.

FUENTE: Ministerio de Educación y Cultura. Estadística de la Enseñanza en España. Consejería de Educación y Universidades. Secretaría General.

**TABLA 48**  
**Número de profesores y alumnos matriculados en las universidades de Murcia. Curso 2000-2001**

	Total	Hombres	Mujeres
<b>Universidad de Murcia</b>			
Número de profesores	1.742	1.148	594
Número de alumnos	29.559	11.497	18.057
<b>Universidad Politécnica de Cartagena</b>			
Número de profesores	448	377	71
Número de alumnos	5.830	4.187	1.643
<b>Universidad Católica San Antonio</b>			
Número de profesores	206	137	69
Número de alumnos	3.968	2.075	1.893
<b>Universidad a distancia</b>			
Número de profesores	151	-	-
Número de alumnos	2.838	-	-
<b>Total</b>	<b>2.547</b>	<b>42.195</b>	<b>42.195</b>

FUENTE: Consejería de Educación y Universidades.

**TABLA 49**  
**Evolución del número de alumnos matriculados por cursos. Cursos 94/95-00/01**

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
<b>Centros</b>	13	14	14	13	13	14	15
<i>Centros específicos</i>	11	12	12	12	12	12	12
Públicos	8	8	8	8	8	8	8
Privados	3	4	4	4	4	4	4
<i>Aulas abiertas en centros</i>							
<i>específicos</i>	2	2	2	1	1	2	3
Públicos	2	2	2	1	1	2	3
Privados	-	-	-	-	-	-	-
<b>Alumnos matriculados</b>	717	703	712	738	714	723	742
<i>Centros específicos</i>	698	688	699	725	702	708	712
Públicos	631	602	598	613	585	585	589
Privados	67	86	101	112	117	123	123
<i>Aulas abiertas en centros</i>							
<i>específicos</i>	19	15	13	13	12	15	30
Públicos	19	15	13	13	12	15	30
Privados	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Ministerio de Educación y Cultura. Estadística de la Enseñanza en España. Consejería de Educación y Universidades. Secretaría General.



## 5.6. PROGRAMAS EN EDUCACIÓN<sup>43</sup>

### 5.6.1. Servicio de programas educativos

#### A) *Programas de educación en valores y temas transversales*

##### a.1) *Educación Ambiental*

Centro de Recursos de Educación Ambiental (CREA): Constituido por acuerdo de colaboración entre el MEC, Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Agua, CajaMurcia y el Ayuntamiento de Murcia. Situado en los Molinos del Río Segura (Murcia), ofrece sus servicios al profesorado, asociaciones, y público en general.

##### a.2) *Proyecto educativo: «El agua en la región de Murcia»*

Objetivos:

- Tomar conciencia del entorno y sus problemas, especialmente de los relacionados con el agua.
- Conocer y comprender la importancia del agua para el mantenimiento de la vida, la necesidad de este elemento para el desarrollo del cuerpo humano y el resto de seres vivos.
- Conocer los fenómenos atmosféricos que provoca, sus procesos físico-químicos y las alteraciones que causan en sus propiedades naturales, las acciones del hombre.
- Conocer diversas actividades humanas relacionadas con el agua.
- Modificar actitudes y valores que favorezcan la utilización racional y prudente de este recurso.
- Asumir comportamientos individuales y colectivos que favorezcan la responsabilización e implicación en tareas concretas en el espacio educativo.
- Adquirir hábitos de ahorro en la limpieza y aseo personal.
- Proponer múltiples alternativas para la solución de problemas relacionados con el agua.

##### a.2.1) *Elaboración de Guía Didáctica*

La Guía Didáctica va dirigida a los niveles de enseñanza no universitaria (Infantil, Primaria y Secundaria).

##### a.2.2) *Jornada del Agua en la Región de Murcia*

Exposición de una Unidad Didáctica (Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) a alumnos de y ESO en el IES Vicente Medina de Archena. Charlas y Mesa Redonda de formación a los 75 profesores asistentes (6 horas).

---

<sup>43</sup> Los datos para este capítulo los hemos extraído de la memoria 2000, de la Consejería de Educación y Universidades, pag. 107-142.

a.2.3) Itinerarios didácticos:

- Actividades extraescolares para que los alumnos conozcan en su medio, los recursos hidrológicos de la Región, de aprovechamiento, necesidades, etc.
- Programa de visitas guiadas: Ejemplo de itinerario «Las Norias de Abarán».

a.3) *Educación para la igualdad de oportunidades entre ambos sexos: coeducación*

Participación en el desarrollo e implantación del II Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres de la Región de Murcia.

a.4) *Educación en valores*

Colaboración con ONG: Asociación de Naciones Unidas en España (ANUE), Voluntarios Solidaridad Universitaria (VSU) Juventud solidaria (UNICEF y FUNCOE) y jóvenes contra la Intolerancia, para el desarrollo de charlas formativas en valores humanos.

a.5) *Educación del consumidor*

Orden conjunta de las Consejerías de Sanidad y Consumo, y Educación y Universidades, de 25 de mayo de 2000 (BORM de 6 de junio de 2000).

a.5.1) Formación de Profesorado y elaboración de Materiales.

a.5.2) Certamen Europeo del joven Consumidor.

a.6) *Educación vial*

Acuerdo de colaboración con la Dirección General de Trafico para la formación de profesorado, sensibilización y difusión de material didáctico.

## 5.6.2. Programa de alumnos

b.1) *Escuelas viajeras*

Convocatoria anual en dos campañas —primavera y otoño— por la que tres grupos de 15 alumnos/as y 1 profesor/a de Centros Docentes y de diferentes Comunidades Autónomas, participan durante una semana (5 por campaña), en cada una de las 22 rutas establecidas.

«Escuelas Viajeras» es un programa educativo de la Consejería de Educación y Universidades de la Región de Murcia y del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, mediante el cual, alumnos/as de 5.º y 6.º de Educación Primaria, durante una semana de duración, visitan una provincia distinta a la suya.

La convocatoria se publica en el B.O.E. entre los meses de diciembre y enero de cada año. Murcia tiene asignada la participación de 15 Centros escolares al año, con un total de 225 alumnos y 15 profesores. De otras regiones nos visitan 30 profesores con 450 alumnos.

Entre los objetivos de «Escuelas Viajeras» hay dos a tener muy en cuenta:

- Lograr un adecuado nivel de conocimiento, comprensión y respeto de la Comunidad visitada, sus gentes y costumbres, su historia y sus recursos.
- Fomentar la convivencia entre los diferentes grupos de alumnos/as que comparten la actividad, enseñándoles a aceptar y respetar sus diferencias lingüísticas y culturales.

El programa consta de 2 fases o campañas. La de primavera (comprende los meses de abril y mayo) y la de otoño (octubre y noviembre).

Las Entidades y Organismos que colaboran en el Programa «Escuelas Viajeras» este año son:

*b.2) Conoce la Asamblea Regional: «Tu Parlamento»*

- Colaboración con la Asamblea Regional para un concurso y visitas de escolares.

*b.3) Visitas a museos y monumentos de la Región de Murcia*

El objetivo de este Programa es potenciar el conocimiento y valoración del Patrimonio cultural entre los alumnos de la Región y crear en los mismos una actitud positiva sobre su conservación y mejora, incidiendo en algunos contenidos del currículo de Educación Secundaria y Bachillerato.

### **5.6.3. Programas, actividades y relaciones con instituciones**

*c.1) Prestación social sustitutoria*

Colaboración con el Ministerio de Justicia para la realización de la Prestación Social Sustitutoria por parte de los Objetores de Conciencia en centros docentes, colaborando en actividades y servicios complementarios y extraescolares, en la atención a alumnado con necesidades educativas especiales, a bibliotecas o salas de estudio, apoyo a tareas administrativas de los centros y a vigilancia de instalaciones.

*c.2) Bibliotecas escolares*

Curso a distancia dirigido a profesorado responsable de bibliotecas escolares, en colaboración con el P.N.T.I.C.

c.3) *Enseñanza bilingüe*

Convenio MEC-Bríthis Council: Proyecto integrado del currículum de la Enseñanza de Español-Inglés en Educación Infantil y primer. Ciclo de Primaria.

Protocolo firmado con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (20 de noviembre de 2000).

c.4) *Impartición de idioma extranjero en el primer ciclo de primaria, segundo ciclo de educación infantil*

c.5) *Concurso «Nuestros Abuelos»*

Se trata de un concurso de dibujo y/o cuento sobre los abuelos. Organizado en colaboración con la Sociedad Murciana de Geriátría y Gerontología y la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia.

c.6) *Proyecto FOROIDEA*

Proyecto educativo para alumnado entre 16 y 18 años. Tiene dos fases: Autonómica y Nacional. En colaboración con la Obra Social de Caja Madrid y el Ateneo de Madrid.

c.7) *Concurso: ¿Qué es un Rey para ti?*

#### **5.6.4. Programa «Nuevas tecnologías en educación»**

Definición del Programa: El objetivo del Programa de NNTT en Educación es la incorporación del uso de las NNTT de la Información y la Comunicación entre la Comunidad Educativa para mejorar el proceso de enseñanza/aprendizaje.

d.1) *Aldea digital*

Para la incorporación de las NNTT a la escuela rural (Colegios Rurales Agrupados y Escuelas Unitarias) y compensar las dificultades que sus características sociales y económicas les suponen.

Cada año se incorporan más centros y se potencia la participación de los ya pertenecientes al programa, mediante cursos, proyectos de formación en centros, concursos, grupos de trabajo en la Red, etc.

Asimismo, se mantiene o mejora la dotación informática de los centros y se dota a los recién incorporados.

d.2) *Cursos a distancia*

En colaboración con el PNTIC, potenciamos la formación del profesorado mediante cursos a distancia, vía Internet. Se realiza lo siguiente:

- Convocatoria y realización de 4 cursos a distancia, vía Internet, sobre diversos aspectos de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación): «Internet, un recurso educativo», «Redes telemáticas en educación», «Bibliotecas escolares informatizadas», con la participación de unos 750 docentes de la Región.

d.3) *Convenio con el programa de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (PNTIC)*

Convenio de colaboración con el PNTIC (Programa Nacional para las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación) del Ministerio de Educación y Cultura para el diseño y la realización de proyectos y acciones formativas de introducción de las Nuevas Tecnologías en educación.

d.4) *Plan RENOVE*

Consiste en dotar a los Colegios Públicos de la Región con ordenadores que se retiran de otros centros (JES con Ciclos Formativos principalmente) cuando se les renueva su equipamiento informático. Más de 60 centros han solicitado participar en él a lo largo del curso 99-00.

El Plan RENOVE ha concluido. El curso pasado se dotó a unos 37 centros con 148 ordenadores y 20 impresoras.

d.5) *Red educativa regional*

Avances hacia la creación en la red de redes (INTERNET) de una red regional educativa con participación de los diferentes estamentos de la comunidad docente en la que el profesorado pueda intercambiar experiencias y opiniones, publicar o recoger recursos didácticos para el aula, formarse y reciclarse y, asimismo, el alumnado pueda expresar e intercambiar experiencias y opiniones, obtener recursos didácticos para su formación, publicar y dar a conocer sus trabajos mientras sus padres pueden expresar también sus opiniones, contactar fácilmente con el profesorado y cooperar con el proceso de enseñanza/aprendizaje.

### **5.6.5. Programa de Educación de Personas Adultas**

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en virtud del artículo 16 del Estatuto de Autonomía, y del Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, a través de la Consejería de Educación y Universidades, de conformidad con lo establecido en el Decreto Regional 52/1999, de 2 de junio, y mediante la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa, desarrolla el Programa de Educación de Personas Adultas. Este Programa se realiza con la participación de las Corporaciones Locales, que completan con sus recursos materiales y humanos la actuación de los Centros Comarcales de Adultos dependientes de la Consejería de Educación y Universidades.

Dicho Convenio, tiene como objetivo esencial que el alumnado matriculado en estas enseñanzas, pueda adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes

para su desarrollo personal y profesional, tal y como se recoge en el artículo 51, título tercero de la LOGSE. En la cláusula segunda del Convenio Plurianual se establecen dos plazos para el pago a los Ayuntamientos de las cantidades establecidas como aportación de la Comunidad Autónoma. El primer plazo se realizó a la firma del presente convenio y el segundo plazo, correspondiente a la anualidad 2001, se efectuó durante el primer trimestre del año 2001.

Los Ayuntamientos son los responsables de la contratación del profesorado, bien directamente o a través de suscripción de contrato de arrendamiento o convenio con las Asociaciones que desarrollan actualmente en la Región de Murcia el Programa de Educación de Personas Adultas. La cantidad económica aportada, se distribuyó entre los Ayuntamientos según se establece en el anexo del convenio tipo.

### **5.6.6. Programas de garantía social**

Se trata de programas de formación para jóvenes sin cualificación profesional, destinados a mejorar su formación general y a capacitarlos para el desarrollo de determinados oficios y perfiles profesionales. Los destinatarios son principalmente aquellos alumnos que no han alcanzado los objetivos previstos de la ESO y tienen una edad comprendida entre 16 y 21 años. Estos programas tienen una duración entre los 6 meses y los dos años. Existen diferentes modalidades:

- *Iniciación profesional*: pensado para, sin olvidar la formación inicial, prepararlos para su entrada en el mundo laboral.
- *Formación-empleo*: su principal finalidad es la inserción laboral, facilitando una primera experiencia laboral, con empleos a tiempo parcial, desarrollados mediante convenios entre la Consejería de Educación y los ayuntamientos.
- *Talleres profesionales*: son programas concretos de formación general y profesional que atienden al desarrollo y consolidación de actitudes positivas que favorezcan su posterior inserción laboral: Están pensados para alumnos con dificultades de inserción educativa e incluso laboral.
- *Programas para jóvenes con necesidades educativas especiales*: son programas con unos objetivos adecuadamente adaptados a las necesidades de los diversos grupos de alumnos: también incluyen formación profesional específica, formación básica y orientación laboral, además de realizarse con un sistema de tutorías y adecuadamente enmarcados en otro tipo de actividades complementarias.

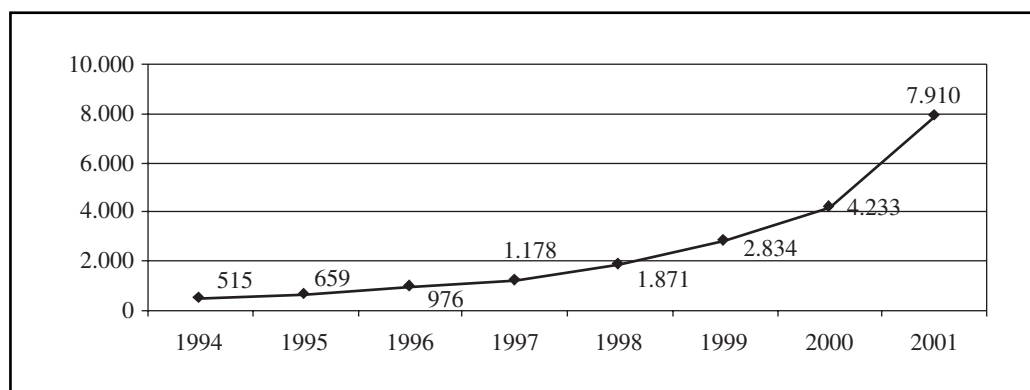
## **5.7. PLANES AUTONÓMICOS**

### **5.7.1. Plan Regional de Solidaridad en la Educación 2001-2003**

La realidad social y económica de la Región de Murcia ha variado sustancialmente en los últimos años, habiéndose originado una creciente pluralidad sociocultural derivada en buena medida de los movimientos migratorios en los que esta Región ha pasado a ser receptora de ciudadanos emigrantes. Por tanto y desde este punto de vista, la Consejería de Educación y Universidades consciente de esta situación y de la importancia que tiene para el sistema

educativo regional ha planteado la generación de un Plan Regional de solidaridad en la educación (2001-2003), con los siguientes fines<sup>44</sup>:

- Para garantizar que el derecho a la educación no se vea obstaculizado por factores relacionados con la desigualdad social.
- Para que el factor rural no sea causa de desigualdad en el acceso a la educación
- Que articule las respuestas más eficaces para la atención del alumnado procedente de grupos de población con rasgos socio-culturales distintivos en un marco escolar común y multicultural.
- Que arbitre medidas necesarias para que las situaciones personales transitorias de salud no generen condiciones de desigualdad en el disfrute del derecho a la educación.
- Para que la escuela eduque en los valores de la tolerancia, el respeto, la paz, la libertad y la solidaridad.



FUENTE: Consejería de educación y universidades.

**Figura 8.** Evolución del alumnado extranjero en la Comunidad Autónoma de Murcia (1994-2001).

El principio, en última instancia, inspirador de este Plan de Solidaridad en la Educación se basa en la idea de que su incidencia resultará mucho más eficaz cuando las actuaciones están previstas como tendencia general del sistema. De forma que el Plan pretende convertirse en el referente que permita al sistema educativo murciano contribuir a compensar las desigualdades en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Los destinatarios<sup>45</sup> de este Plan, tal y como se recogen en el mismo, es el alumnado de las enseñanzas no universitarias que se encuentre en las siguientes situaciones:

- Desventaja social por factores de desigualdad social o por residir en entorno rural.
- Circunstancias desfavorables por pertenecer a minorías étnicas o culturales.
- Que por razones sociales o familiares no pueda seguir un proceso normalizado de escolarización.
- Que por cualquier otra circunstancia se encuentre en situación desfavorable similar.

<sup>44</sup> Consejería de Educación y Universidades (2001): *Plan regional de solidaridad en la educación*. CARM, pp. 13-15.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 21.

## 5.8. PRESUPUESTOS EN EDUCACIÓN 1990-1999

**TABLA 50**  
**Presupuesto de gastos de la Consejería de educación y universidades 1990-1999**  
 (en miles de pesetas)

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990 (1)	1.652.443	300.439	—	1.288.700	1.900.000	1.369.000	20.000	—	6.530.582
1991	1.697.636	300.439	—	1.466.600	1.797.002	887.250	—	—	6.148.927
1992	1.781.494	297.300	—	1.339.000	1.598.506	1.060.000	—	—	6.076.300
1993	1.912.000	276.105	—	1.092.000	1.708.000	1.012.000	—	—	6.000.105
1994 (2)	1.784.044	281.803	—	950.000	1.240.360	401.000	—	—	4.657.207
1995	1.861.930	322.800	—	1.200.000	1.247.002	396.998	—	—	5.028.730
1996	1.642.662	192.206	—	9.080.799	691.883	885.505	1	—	12.493.056
1997	1.640.061	241.160	—	9.273.518	603.776	1.604.002	1	—	13.362.518
1998	1.716.016	266.100	—	10.433.177	1.195.018	1.455.201	—	—	15.065.512
1999	1.852.757	298.775	—	11.635.500	3.131.241	1.077.079	—	—	17.995.352

(1) En 1990 la Consejería se denominaba «Consejería de Cultura, Educación y Turismo».

(2) En 1994 la Consejería pasa a denominarse «Consejería de Cultura y Educación».

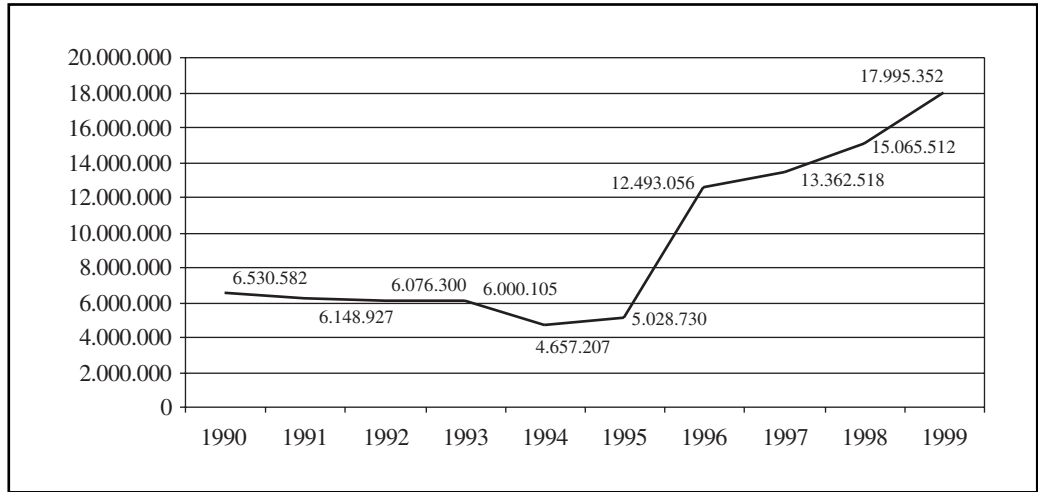
FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

En el presupuesto de esta Consejería se pueden establecer dos períodos muy diferenciados, un primer período hasta 1995 donde el gasto decrece en un 23% hasta situarse alrededor de un 75% de lo presupuestado en 1990; y otro período a partir de 1996 donde se crece a un ritmo medio del 4,4%, para multiplicarse en términos absolutos respecto 1990 por 2,75. El cambio de tendencia se produce en 1996 donde el presupuesto crece respecto al año anterior en un 148%, debido principalmente a las transferencias corrientes que se multiplican por 7,5 en este año.

A pesar del crecimiento en los últimos años, la participación de gasto de esta Consejería sobre el presupuesto total de la Comunidad Autónoma en los diez años sólo ha subido sólo un 1,5%. En 1990 el 10,5% de lo gastado en la Comunidad Autónoma se destinaba a educación y cultura, mientras que diez años después esta cifra aumenta hasta el 12%.

En cuanto al gasto medio por habitante dedicado por la Consejería, se multiplica por 2,5 pasando de 6.289 pesetas por habitante en 1990 a 15.909 pesetas en 1999.





**Figura 9.** Evolución del presupuesto de gastos de la Consejería de educación y universidades (1990-1999).

## 6. TRABAJO

En la sociedad industrial el trabajo fue el factor principal de integración y, por tanto, la puerta que daba paso a la estructura social. Por medio del trabajo se accedía no sólo a las rentas económicas que permitían sobrevivir, sino al prestigio social, poder, seguridad y a la propia identidad social.

El trabajo es más que el trabajo, como el no trabajo es más que estar en paro, ya que el salario posibilita el acceso al patrimonio, condiciona el modo de vida, garantiza la entrada en los sistemas públicos de protección y, en definitiva, determina la posición social de las personas. En la medida en que no tener trabajo significa mucho más que estar desempleado, los procesos que garantizan el bienestar social o producen exclusión remiten a experiencias de integración o desintegración que, sin duda, afecta a diferentes planos de lo social y nos define un marco no lineal sino poliédrico, con muchas aristas que son los múltiples rostros que tiene la exclusión debido a la ausencia de trabajo, de aquí que esta factor sea tan importante considerarlo dentro de los sistemas que producen bienestar social

### 6.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS

Ante la ausencia de las transferencias del INEM no existe un hecho tan significativo que marque el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma respecto a Trabajo. No obstante, la creación en 1999 de una consejería que contiene en su denominación principal trabajo debe ser considerado como un hecho singular, aunque también se ha producido esta circunstancia en otras ocasiones (incluso en los inicios del entre preautonómico y autonómico se denominó consejería de Trabajo y Servicios Sociales), pero ahora, la voluntad política le ha dado más importancia, creando más estructura prestacional con nuevas direcciones generales y consecuentemente más servicios.

La atención a la generación y protección del empleo, en especial a los más desfavorecidos como discapacitados y otros marginados, a la protección de los sistemas de economía

social con la dinamización del asociacionismo cooperativo y de las sociedades laborales, así como toda la importante expansión de los centros protegidos de empleo, las ayudas para familias y un amplio abanico de posibilidades que estamos convencidos que pueden y deben seguir aumentando y creciendo en términos absolutos y relativos en la economía regional, puesto que los resultados son muy significativos.

## 6.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

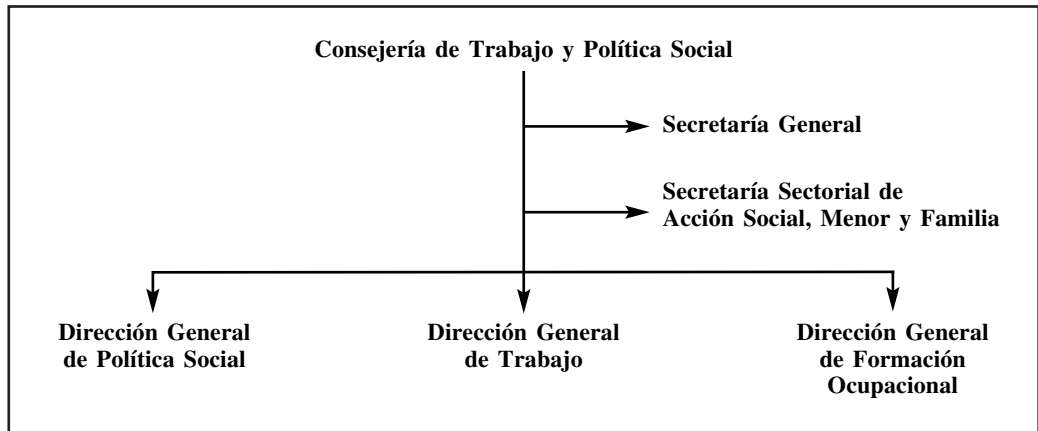
- Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de urbanismo, agricultura, actividades molestas, insalubres y peligrosas, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad (B.O.E. 15-3-80).
- Real Decreto 373/1995, de 10 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (B.O.E. 18-4-95).
- Real Decreto 374/1995, de 10 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo. (B.O.E. 18-4-95).
- Real Decreto 375/1995, de 10 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral). (B.O.E. 18-4-95).

## 6.3. ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL

Las competencias en trabajo han pasado por varias Consejerías, hasta terminar en actualidad en la Consejería Trabajo y Política Social compartiendo las competencias con servicios sociales. Por Decreto 16/1999, de 13 de julio, se estableció una nueva estructura de la Administración Regional, creándose la Consejería de Trabajo y Política Social, a la que corresponde las competencias en materia de Trabajo, anteriormente atribuidas a la extinta Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, así como las relativas a Política Social y Familia, anteriormente residenciadas en la extinguida Consejería de Sanidad y Política Social y que hemos visto en el apartado de servicios sociales. Aquí únicamente nos vamos a referir a las competencias de Trabajo. Posteriormente<sup>46</sup> se estableció la estructura orgánica de la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social, siendo imprescindible proceder a desarrollar la estructura orgánica de los Centros Directivos<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Decreto n.º 160/1999, de 23 de diciembre.

<sup>47</sup> Decreto n.º 135/ 2000, de 15 de diciembre, por el que se desarrolla parcialmente la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Política Social. BORM número 298, miércoles, 27 de diciembre de 2000, p. 14.025.



**Figura 10.** Organigrama de la Consejería de Trabajo y Política Social.

### 6.3.1. Dirección General de trabajo

La Dirección General de Trabajo es el órgano al que le corresponde además de las funciones establecidas con carácter general, las competencias en materia de fomento del empleo, formación de trabajadores; cooperativas y sociedades anónima laborales, seguridad e higiene en el trabajo y aquellas funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma en ejecución de la legislación laboral.

Para el cumplimiento de sus fines la Dirección general se estructura en las siguientes unidades:

- Subdirección General de Trabajo.
- Gabinete de Seguridad e Higiene en el trabajo (Instituto de la Seguridad y salud Laboral).

La Subdirección General está integrada por los siguientes servicios:

- Servicio de Empleo.
- Servicio de Economía Social.
- Servicio de Relaciones laborales.
- Servicio de Normas Laborales.

#### *Servicio de empleo*

Elabora los programas de fomento de empleo y formación y lleva a cabo su seguimiento; ejerce el control administrativo de la ayudas y su aplicación; elabora estudios e informes para un mejor conocimiento del mercado de trabajo y supervisa la gestión de las unidades inferiores.

Está integrado por las secciones:

- Sección de Estudios y Publicaciones.
- Sección de promoción y Empleo.
- Sección de Prospección.
- Sección de Planes de Formación y Orientación.

***Servicio de economía social***

Le corresponden las funciones de fomento, asesoramiento, gestión y supervisión de las acciones y programas encaminados al desarrollo de Cooperativas, Sociedades Laborales y otras entidades de economía social; el estudio y propuesta de resolución de expedientes relativos a los programas de fomento de la economía social.

Consta de las siguientes secciones:

- Sección de Fomento de Cooperativas y Sociedades Laborales.
- Sección de Asesoramiento y Gestión.

***Servicio de relaciones laborales***

Le corresponde la gestión de las negociaciones colectivas de carácter laboral; la funciones de arbitraje de las controversias laborales que se le sometan; la conciliación previa a la tramitación de los procedimientos laborales ante el juzgado de lo Social; el depósito de los estatutos de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales y el depósito de actas así como la expedición de certificaciones sobre la documentación depositada.

Está integrado por las siguientes secciones:

- Sección de Conciliación.
- Sección de registros y estadísticas.
- Oficina Pública de elecciones.
- Oficina Pública de Resolución Extrajudicial de conflictos.

***Servicio de normas laborales***

Tiene encomendadas las funciones sobre centros de trabajo; jornada y horario de trabajo; descanso semanal y horas extraordinarias; fiestas laborales; empresas de trabajo temporal; expedientes de regulación de empleo; así como otras no asignadas al Servicio y las correspondientes a los conflictos colectivos regulados en el R.D. Ley 7/77, de 4 de marzo y en artículo 153.1. de la Ley de procedimiento Laboral.

El Servicio se estructura de las siguientes unidades:

- Sección de convenios y Conflictos.
- Sección de Normas y Autorizaciones.
- Sección de Regulación de Empleo.
- Sección de Sanciones y Recursos.
- Sección de Accidentes, Riesgos Laborales y Servicios Inspectores.

**6.3.2. Dirección General de Formación Ocupacional**

La Dirección General de Formación Ocupacional es el centro al que le corresponde, además de las funciones establecidas con carácter general en la normativa regional vigente para las Direcciones Generales, las competencias en materia de racionalización y optimización de los programas formativos para un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a la

inserción y reinserción de los trabajadores, el impulso de la formación ocupacional y el fomento de la formación continua de los trabajadores.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General se estructura en las siguientes unidades:

- a) Subdirección General de Formación Ocupacional.
- b) Sección de Coordinación Administrativa.

### **6.3.2.1. Subdirección General de Formación Ocupacional**

A la Subdirección General de Formación Ocupacional le corresponde la función de propuesta de los expedientes relativos a los programas formativos destinados a la inserción y reinserción de los trabajadores, el impulso de la formación ocupacional y de la formación continua de los trabajadores, la programación de actividades con ellas relacionadas y la coordinación de las unidades inferiores jerárquicamente dependientes.

La Subdirección General de Formación Ocupacional está integrada de las siguientes unidades:

- a) Servicio de Formación Profesional Ocupacional.
- b) Servicio de Acciones Formativas F.S.E.-CC.AA.
- c) Unidad del Observatorio de Formación y Estudios de Mercado.

#### *Servicio de Formación Profesional Ocupacional*

El Servicio de Formación Profesional Ocupacional elabora todos los programas de formación ocupacional transferidos por el Estado (Plan FIP), estableciendo su metodología, la correspondiente homologación de centros formativos, y la gestión, seguimiento y evaluación de centros de formación, con las siguientes funciones:

- a) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de todos los procesos técnicos de formación del Plan FIP.
- b) Coordinación, gestión, propuesta, resolución y seguimiento de cursos de formación ocupacional y prácticas profesionales de empresas.
- c) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de la homologación de centros colaboradores y empresas.
- d) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de la Planificación de acciones de la Formación.
- e) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de las programaciones de acciones formativas, metodología didáctica y evaluación de centros colaboradores y empresas.
- f) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de la certificación de alumnos y registro de los mismos.
- g) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de subvenciones, becas y fichero de expertos de centros colaboradores.
- h) Aplicación de la normativa del Plan FIP de la Formación transferida a la Comunidad Autónoma.

Para el desempeño de sus funciones el Servicio de Formación Profesional se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Sección de Programación y Homologación de Centros.
- b) Sección de Seguimiento y Evaluación.

*Servicio de acciones formativas F.S.E.-CC.AA*

Corresponde a este Servicio la gestión y tramitación de los expedientes formativos con cofinanciación directa del Fondo Social Europeo, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de todos los procesos de acciones formativas.
- b) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de la aplicación y justificación de gasto de acciones formativas F.S.E.-CC.AA.
- c) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de los Convenios con empresas públicas y privadas para acciones de Formación para parados y reciclaje o perfeccionamiento en empresas.
- d) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de la evaluación de los alumnos y seguimiento de la inserción laboral.
- e) Coordinación, gestión, propuesta y resolución de los procesos de concesión de becas y/o ayudas de los alumnos en cursos y prácticas profesionales en empresas.
- f) Cualesquiera otras que le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

Para el desempeño de sus funciones, el Servicio de Planificación, Coordinación y Seguimiento de Acciones Formativas F.S.E.-CC.AA. se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- a) Sección de Planificación y Coordinación F.S.E.
- b) Sección de Gestión F.S.E.

*Observatorio de Formación y Estudios de Mercado*

El Observatorio de Formación y Estudios de Mercado será el encargado de la obtención y mantenimiento de un banco de cuantos datos sean conducentes al conocimiento de las necesidades del mercado laboral, que puedan indicar en cada momento las directrices a seguir en materia de Formación Profesional Ocupacional en la Región de Murcia. Para ello realizará las siguientes funciones:

- a) Evaluar los datos que recibe de las distintas unidades de Formación Ocupacional.
- b) Encuestar a Empresas y trabajadores para detectar necesidades ocupacionales.
- c) Obtener datos de las Oficinas de Empleo para determinar las ocupaciones más demandadas.
- d) Determinar las necesidades de Formación Ocupacional a corto, medio y largo plazo.
- e) Crear un Banco de datos Estadísticos.

#### **6.4. LEGISLACIÓN MÁS SIGNIFICATIVA**

- Decreto 94/1991, de 26 de septiembre, por el que se modifica el decreto 26/1990, de 3 de mayo, que creó el Consejo Asesor Regional de Formación para la Inserción Laboral.

- Decreto 100/1991, de 7 de noviembre, por el que se modifica el decreto 48/1990, de 5 de julio, por el que se creó el Consejo Asesor Regional de Economía Social.
- Decreto 41/1997, de 13 de junio, por el que se crea la Comisión de Seguridad y Salud Laboral de la región de Murcia.
- Decreto 7/1999, de 4 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Relaciones Laborales.
- Ley 1/2000, de 27 de junio, por el que se crea el Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia.

## 6.5. RECURSOS DE TRABAJO

**TABLA 51**  
**Población de 16 y más en relación con la actividad.**  
**Año 2000 (en miles)**

	Región de Murcia	España
<b>Ambos sexos</b>	<b>889,7</b>	<b>32.830,9</b>
Hombres	431,1	15.784,8
Mujeres	458,6	17.046,0
<b>Población activa</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>472,0</b>	<b>16.844,1</b>
Hombres	292,8	10.067,3
Mujeres	179,2	6.776,8
<b>Ocupados</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>411,7</b>	<b>14.473,7</b>
Hombres	267,1	9.086,7
Mujeres	144,6	5.387,1
<b>Parados</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>60,2</b>	<b>2.370,4</b>
Hombres	25,7	980,7
Mujeres	34,6	1.389,7
<b>Población inactiva</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>415,0</b>	<b>15.905,2</b>
Hombres	135,6	5.636,0
Mujeres	279,4	10.269,2
<b>Contada aparte</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>2,7</b>	<b>81,5</b>
Hombres	2,7	81,5

Medias anuales.

FUENTE: INE. Encuesta de población activa.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa el número de activos en esta Comunidad Autónoma ha experimentado un crecimiento superior al registrado en el conjunto del país en el último decenio, particularmente por la importante incorporación de la mujer y los nuevos contingentes de población mayor de 16 años. Podemos decir que el incremento de la población activa en el año 2000 ha podido ser absorbido por el crecimiento de la tasa de actividad regional, y con el consiguiente aumento de la población ocupada.

**TABLA 52**  
**Estructura sectorial del empleo, 2000 (porcentajes)**

	<b>Población activa</b>	<b>Ocupados</b>	<b>Parados</b>
<b>Ambos sexos</b>			
Total	–	–	–
Agricultura y pesca	10,6	11,3	6,2
Industria	17,3	17,7	14,4
Construcción	11,2	11,7	8,1
Servicios	56,7	59,4	38,0
No clasificables	4,2	–	33,2

Medias anuales.

FUENTE: INE. Encuesta de población activa.

**TABLA 53**  
**Población en relación con la actividad, 2000 (tasas)**

	<b>Región de Murcia</b>	<b>España</b>
<b>Ambos sexos</b>	<b>53,1</b>	<b>51,3</b>
Hombres	67,9	63,8
Mujeres	39,1	39,8
<b>Tasa de ocupación</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>87,2</b>	<b>85,9</b>
Hombres	91,2	90,3
Mujeres	80,7	79,5
<b>Tasa de paro</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>12,8</b>	<b>14,1</b>
Hombres	8,8	9,7
Mujeres	19,3	20,5
<b>Tasa de inactividad</b>		
<b>Ambos sexos</b>	<b>46,6</b>	<b>48,4</b>
Hombres	31,5	35,7
Mujeres	60,9	60,2

FUENTE: INE. Encuesta de población activa.

**TABLA 54**  
**Evolución de la demanda de empleo registrada por sexo y grupos de edad.**  
**Región de Murcia, 1994-2000 (en miles de personas)**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Menores de 20 años</b>	<b>33.544</b>	<b>34.278</b>	<b>38.218</b>	<b>43.292</b>	<b>49.019</b>	<b>55.825</b>	<b>53.213</b>
Varones	18.625	18.808	21.169	24.504	28.371	32.169	30.944
Mujeres	14.919	15.470	17.049	18.788	20.648	23.656	22.269
<b>De 20 a 24 años</b>	<b>59.973</b>	<b>66.309</b>	<b>75.911</b>	<b>88.327</b>	<b>100.417</b>	<b>121.196</b>	<b>121.759</b>
Varones	33.337	36.811	41.432	48.052	54.686	66.881	67.351
Mujeres	26.636	29.498	34.479	40.275	45.731	54.315	54.408



**TABLA 54**  
(Continuación)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>De 25 a 54 años</b>	<b>130.639</b>	<b>150.290</b>	<b>173.294</b>	<b>200.279</b>	<b>224.915</b>	<b>271.347</b>	<b>285.851</b>
Varones	79.865	91.994	105.102	118.925	132.041	157.408	162.659
Mujeres	50.774	58.296	68.192	81.354	92.874	113.939	123.192
<b>De 55 y más años</b>	<b>7.119</b>	<b>8.372</b>	<b>9.032</b>	<b>9.484</b>	<b>10.488</b>	<b>12.063</b>	<b>12.950</b>
Varones	5.154	6.201	6.632	6.789	7.616	8.560	8.846
Mujeres	1.965	2.171	2.400	2.695	2.872	3.503	4.104
<b>Total</b>	<b>231.275</b>	<b>259.249</b>	<b>296.455</b>	<b>341.382</b>	<b>384.839</b>	<b>460.431</b>	<b>473.773</b>
Varones	136.981	153.814	174.335	198.270	222.714	265.018	269.800
Mujeres	94.294	105.435	122.120	143.112	162.125	195.413	203.973

FUENTE: INEM. Estadística de empleo.

**TABLA 55**  
**Evolución de las demandas y colocaciones registradas por secciones de actividad.**  
**Región de Murcia (1998-2000)**

	1998		1999		2000	
	Demand.	Colocac.	Demand.	Colocac.	Demand.	Colocac.
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	32.109	63.333	39.246	88.773	37.336	74.302
Pesca	1.764	856	859	511	1.125	514
Industrias extractivas	1.145	2.021	1.386	2.148	967	480
Industria manufacturera	55.833	51.462	60.756	56.885	65.605	63.689
Energía eléctrica, gas y agua	753	637	661	769	704	858
Construcción	45.636	53.463	48.859	63.174	50.049	67.444
Comercio; reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales	39.502	39.784	45.001	47.919	46.947	50.661
Hostelería	24.283	24.381	28.803	30.304	29.332	31.581
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.994	11.956	11.275	13.800	11.413	14.165
Intermediación financiera	1.130	776	1.126	947	1.108	907
Actividades inmobiliarias y de alquiler, servicios empresariales	42.827	57.030	54.108	73.953	53.119	73.383
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	10.311	6.093	10.608	7.284	10.843	6.953
Educación	5.015	5.512	5.363	4.779	5.606	6.902
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	10.253	11.626	13.128	15.532	15.491	19.455
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	9.888	11.895	10.865	14.122	12.346	15.988
Hogares que emplean personal doméstico	460	207	473	255	485	250
Organismos extraterritoriales	10	-	8	-	9	-
No clasificables	93.926	-	127.906	-	131.288	-
<b>Total</b>	<b>384.839</b>	<b>341.032</b>	<b>460.431</b>	<b>423.155</b>	<b>473.773</b>	<b>427.532</b>

FUENTE: INEM. Estadística de empleo.

**TABLA 56**  
**Evolución de las demandas y colocaciones registradas por grupos ocupacionales.**  
**Región de Murcia (1998-2000)**

	1998		1999		2000	
	Demand.	Colocac.	Demand.	Colocac.	Demand.	Colocac.
Directivos y gerentes de la administración pública	1.005	725	1.059	883	987	937
Técnicos, profesiones-científicas	19.690	11.388	24.153	14.631	28.752	19.046
Técnicos y profesionales apoyo	17.898	10.862	19.960	12.725	20.647	14.584
Empleados tipo administrativos	37.752	22.870	43.152	26.767	42.235	26.695
Trabajadores servicios. Resto	66.012	51.529	78.433	59.617	79.447	59.077
Trabajadores cualificados. Agrarios	23.026	28.303	24.195	24.056	28.820	32.825
Trabajadores cualificados. Industria	63.146	66.831	70.538	76.700	71.211	81.324
Operadores maquinaria	21.455	22.833	23.160	24.094	23.329	25.267
Trabajadores no cualificados	134.849	125.691	175.759	183.682	178.266	167.777
Fuerzas armadas	6	-	22	--	79	-
<b>Total</b>	<b>384.839</b>	<b>341.032</b>	<b>460.431</b>	<b>423.155</b>	<b>473.773</b>	<b>427.532</b>

FUENTE: INEM. Estadística de empleo.

**TABLA 57**  
**Contratos registrados según tipo. Región de Murcia (1996-2000)**

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total contratos trabajo</b>	<b>240.596</b>	<b>296.656</b>	<b>342.459</b>	<b>426.517</b>	<b>433.095</b>
Contratos de trabajo	239.656	291.241	335.908	417.247	426.698
Contratos convertidos indefinidos	452	4.942	5.858	8.535	5.552
Adscripciones en colaboración social	488	473	693	735	845
<b>Contratos según tipo</b>	<b>239.656</b>	<b>291.241</b>	<b>335.908</b>	<b>417.247</b>	<b>426.698</b>
Indefinidos ordinario	3.649	3.837	4.078	4.155	5.161
Obra o servicio	76.363	87.273	99.161	130.843	141.384
Eventual	76.727	105.538	128.035	164.928	166.073
Interinidad	6.756	8.149	8.080	10.553	7.980
Indefinido Ley 63/97	-	2.488	6.687	8.173	8.680
Temporal minusválido (1)	-	550	187	275	327
Tiempo parcial(2)	44.647	56.029	65.158	67.872	68.287
Sust. jubilación 64 años	49	69	61	118	41
Prácticas	1.368	1.824	2.230	2.739	2.562
Formación Ley 63/97 (3)	6.005	5.281	5.292	5.767	4.650
Minusválidos	513	679	793	976	1.035
Contratos derogados RDL 8/97	10.758	4.428	-	-	-
Trabajadores con riesgo exclusión social	-	-	-	-	6
Otros	12.821	15.096	16.146	20.848	20.512

(1) El contrato temporal derogado por el RDL 8/97, se limita a partir de junio de 1997 a minusválidos.

(2) Inclusive «relevo». En esta modalidad se incluye a los fijos discontinuos.

(3) Hasta mayo de 1997 son contratos de «aprendizaje», a partir de junio de 1997 son contratos de «formación Ley 63/97».

FUENTE: INEM. Estadística de contratos registrados.

**TABLA 58**  
**Evolución del paro registrado por sexo y grupos de edad.**  
**Región de Murcia, 1994-2000 (medias anuales)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>De 16 a 19 años</b>	<b>6.477</b>	<b>5.087</b>	<b>3.589</b>	<b>2.904</b>	<b>2.182</b>	<b>1.613</b>	<b>1.483</b>
Varones	2.838	2.196	1.645	1.276	845	590	528
Mujeres	3.640	2.891	1.944	1.629	1.337	1.023	955
<b>De 20 a 24 años</b>	<b>12.865</b>	<b>10.557</b>	<b>8.978</b>	<b>7.611</b>	<b>6.032</b>	<b>4.811</b>	<b>4.727</b>
Varones	5.906	4.499	3.778	2.998	2.124	1.607	1.484
Mujeres	6.959	6.058	5.200	4.613	3.908	3.204	3.243
<b>De 25 a 54 años</b>	<b>38.709</b>	<b>37.175</b>	<b>37.790</b>	<b>34.636</b>	<b>30.664</b>	<b>26.260</b>	<b>26.171</b>
Varones	21.318	19.415	18.884	16.084	13.158	10.799	10.062
Mujeres	17.391	17.760	18.907	18.552	17.507	15.461	16.109
<b>De 55 y más años</b>	<b>3.486</b>	<b>3.669</b>	<b>4.558</b>	<b>4.387</b>	<b>3.912</b>	<b>3.340</b>	<b>3.454</b>
Varones	2.936	3.019	3.703	3.507	3.018	2.561	2.533
Mujeres	550	650	855	880	894	778	921
<b>Total parados</b>	<b>61.537</b>	<b>56.488</b>	<b>54.916</b>	<b>49.538</b>	<b>42.790</b>	<b>36.023</b>	<b>35.834</b>
Varones	32.997	29.129	28.010	23.864	19.144	15.557	14.607
Mujeres	28.540	27.359	26.906	25.674	23.646	20.466	21.227

FUENTE: INEM. Estadística de empleo.

**TABLA 59**  
**Evolución del paro registrado por secciones de actividad.**  
**Región de Murcia, 1996-2000 (medias anuales)**

	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.671	1.730	1.602	1.602	1.437
Pesca	60	57	106	63	72
Industrias extractivas	173	173	142	132	101
Industrias manufactureras	14.169	12.140	9.895	7.818	7.798
Produc. y distribución de energía eléctrica, gas y agua	76	115	146	146	137
Construcción	7.998	6.547	5.040	3.908	3.757
Comercio; reparac. veh. motor, motoc. y art. personal.	7.521	6.787	5.927	5.307	5.384
Hostelería	2.705	2.490	2.258	2.009	2.047
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.292	1.249	1.081	916	931
Intermediación financiera	360	351	297	254	242
Activid. inmob. y de alquiler, servicios empresariales	3.717	4.083	3.748	3.476	3.520
Admon. pública, defensa y segur. social obligatoria	2.877	2.349	2.105	1.831	1.866
Educación	885	858	889	807	805
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	1.187	1.257	1.339	1.128	1.136
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	1.431	1.397	1.324	1.191	1.301
Hogares que emplean personal doméstico	132	155	106	89	73
Organismos extraterritoriales	3	1	1	-	2
No clasificables	8.659	7.800	6.784	5.348	5.226
<b>Total</b>	<b>54.916</b>	<b>49.538</b>	<b>42.790</b>	<b>36.023</b>	<b>35.834</b>

FUENTE: INEM. Estadística de empleo.

Murcia, en el año 2000 era la sexta Comunidad Autónoma con índice de paro más bajo, tras Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y Madrid, habiéndose situado la tasa de paro regional en el 7,57% en diciembre de 2000 y alcanzando, la media de esta tasa en la región el 7,69%.

De todas formas, si se analizan las cifras de las tablas precedente, más allá del incremento de la población activa y de la tasa del paro inferior a la media nacional que afecta a la Región, podremos comprobar que existen dos importantes grupos, en los que se manifiestan mayores resistencias para alcanzar la plena integración laboral<sup>48</sup>. Es decir, teniendo en cuenta el sexo el descenso del paro afecta más a hombres que a mujeres y en una secuencia temporal de cinco años atrás, el ritmo de disminución en los hombres parados ha duplicado al de las mujeres. Y unida la consideración del sexo debemos señalar el factor edad. De tal forma que el comportamiento del paro es inversamente proporcional a la edad de los parados. Incrementándose a partir de los 54 años.

**TABLA 60**

**Evolución de los trabajadores afiliados en alta-laboral al sistema de Seguridad Social por regímenes. Región de Murcia, 1994-2000 (1) (miles de trabajadores)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Régimen general	189,8	199,5	205,7	220,1	239,5	258,9	276,8
Regímenes especiales	109,0	109,5	112,1	116,8	122,3	128,5	131,5
<b>Total de afiliados</b>	<b>298,8</b>	<b>309,0</b>	<b>317,9</b>	<b>337,0</b>	<b>361,8</b>	<b>387,4</b>	<b>408,3</b>

(1) Medias anuales.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales.

**TABLA 61**

**Trabajadores extranjeros afiliados en alta-laboral al sistema de Seguridad Social por país de nacionalidad (2000)**

	Región de Murcia	España
<b>Europa</b>	<b>2.951</b>	<b>169.727</b>
Espacio Económico Europeo (1)	2.353	141.633
Unión Europea	2.348	140.452
Bosnia-Herzegovina	29	432
Bulgaria	66	4.028
Croacia	–	275
Eslovaquia	2	372
Polonia	47	5.776
República Checa	5	542
Rumania	66	8.267
Rusia	48	1.979
Suiza	19	1.277
Yugoslavia	45	650
Ucrania	220	2.452
Resto de Europa	51	2.044

<sup>48</sup> Cfr. Borrador fotocopiado del Plan Regional de Inclusión Social, p. 137.

**TABLA 61**  
(Continuación)

	Región de Murcia	España
<b>África</b>	<b>15.679</b>	<b>138.321</b>
Angola	4	509
Argelia	639	7.004
Cabo Verde	3	736
Egipto	7	369
Gambia	60	3.206
Ghana	127	1.642
Guinea Bissau	146	1.851
Guinea Conakry	37	1.348
Guinea Ecuatorial	27	1.874
Mali	163	2.377
Marruecos	13.468	101.809
Mauritania	58	1.963
Nigeria	446	3.654
Senegal	160	5.239
Resto de África	334	4.740
<b>América del norte</b>	<b>31</b>	<b>4.410</b>
Canadá	6	436
Estados Unidos	25	3.974
<b>América central y del sur</b>	<b>3.436</b>	<b>101.273</b>
Argentina	99	7.017
Bolivia	41	1.076
Brasil	33	3.406
Colombia	175	12.101
Cuba	109	8.672
Chile	33	2.818
Ecuador	2.736	25.729
Méjico	15	1.803
Perú	58	18.558
República Dominicana	68	12.327
Uruguay	22	1.850
Venezuela	17	2.942
Resto de América central y del sur	30	2.974
<b>Asia</b>	<b>562</b>	<b>37.582</b>
Bangladesh	8	635
Corea del Sur	5	286
China	326	15.714
Filipinas	19	9.166
India	82	2.793
Irán	19	662
Japón	13	1.295
Pakistán	10	3.375
Resto de Asia	80	3.656
<b>Oceanía</b>	<b>3</b>	<b>465</b>
<b>Apátridas</b>	<b>6</b>	<b>185</b>
<b>No consta nacionalidad</b>	<b>35</b>	<b>2.608</b>
<b>Total</b>	<b>22.703</b>	<b>454.571</b>

(1) Incluye Unión Europea, Islandia, Noruega y Liechtenstein.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario de estadísticas laborales.

**TABLA 62**  
**Evolución de la pensiones contributivas en vigor. Región de Murcia, 1994-2000 (1)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Incapacidad permanente (2)	73,3	74,0	74,6	71,6	31,1	29,9	29,0
Jubilados (2)	51,5	53,6	55,7	61,5	104,2	106,4	107,9
Viudedad	42,3	43,4	44,5	45,7	47,0	48,2	49,3
Otras pensiones (3)	5,7	5,8	6,1	7,1	7,6	8,1	8,6
<b>Total pensiones</b>	<b>172,8</b>	<b>176,7</b>	<b>180,8</b>	<b>185,8</b>	<b>189,9</b>	<b>192,6</b>	<b>194,7</b>

(1) Medias anuales. Pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

(2) A partir del mes de noviembre de 1997, las pensiones de Incapacidad Permanente de beneficiarios de 65 y más años, a excepción de las del SOVI, figuran incluidas en las de Jubilación.

(3) Incluye orfandad y favor familiar.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales

**TABLA 63**  
**Evolución de la pensiones contributivas en vigor.**  
**Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	83.341	40.667.033	488	84.991	42.815.195	504	87.346	44.162.213	506
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	23.030	7.257.023	321	23.633	7.641.148	323	24.278	8.150.866	336
Agraria cuenta ajena	13.292	4.276.351	322	13.384	4.395.514	328	13.487	4.604.282	341
Agraria cuenta propia	43.221	13.772.379	319	43.037	14.005.716	325	43.028	14.545.076	338
Empleados hogar	8.775	2.773.845	316	8.710	2.798.925	321	8.646	2.878.956	333
Minería del carbón	74	52.781	713	69	49.415	716	75	47.823	638
Accidentes de trabajo	4.892	2.070.589	423	5.092	2.252.125	442	5.284	2.425.390	459
Enfermedades profesionales	1.355	571.899	422	1.351	589.184	436	1.349	599.834	445
SOVI	11.292	2.097.382	186	9.801	1.850.402	189	10.001	1.994.958	199
<b>Total</b>	<b>189.272</b>	<b>73.539.282</b>	<b>389</b>	<b>190.068</b>	<b>76.397.624</b>	<b>402</b>	<b>193.494</b>	<b>79.409.397</b>	<b>410</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 64**  
**Evolución del número e importe medio mensual de las pensiones de invalidez**  
**por regímenes. Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	12.137	6.256.530	515	12.064	6.420.204	532	12.085	6.654.003	551
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	2.901	952.298	328	2.958	1.009.057	341	2.946	1.051.801	357
Agraria cuenta ajena	1.464	409.181	279	1.318	378.770	287	1.221	362.891	297
Agraria cuenta propia	5.940	1.854.765	312	5.502	1.752.131	318	5.120	1.682.467	329
Empleados hogar	1.422	418.749	294	1.244	372.315	299	1.107	340.894	308
Minería del carbón	7	4.724	675	7	4.748	678	8	5.211	651
Accidentes de trabajo	1.974	1.065.402	540	2.088	1.175.147	563	2.201	1.262.576	574
Enfermedades profesionales	372	201.808	542	382	215.186	563	383	211.863	553
SOVI	4.213	804.106	191	3.792	728.649	192	3.459	687.522	199
<b>Total</b>	<b>30.430</b>	<b>11.967.563</b>	<b>393</b>	<b>29.355</b>	<b>12.056.207</b>	<b>411</b>	<b>28.530</b>	<b>12.259.229</b>	<b>430</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 65**  
**Evolución del número e importe medio mensual de las pensiones de jubilación**  
**por regímenes. Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	45.224	26.486.567	586	46.021	27.965.766	608	47.396	28.486.730	601
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	13.196	4.718.835	358	13.478	4.955.171	368	13.874	5.303.379	382
Agraria cuenta ajena	8.474	3.025.741	357	8.601	3.128.887	364	8.717	3.289.417	377
Agraria cuenta propia	24.072	8.680.165	361	24.122	8.892.311	369	24.285	9.272.727	382
Empleados hogar	6.923	2.275.714	329	7.012	2.341.525	334	7.063	2.446.492	346
Minería del carbón	42	40.502	964	37	36.782	994	36	31.745	882
Accidentes de trabajo	842	348.930	414	872	383.187	439	916	432.056	472
Enfermedades profesionales	277	159.034	574	271	162.009	598	273	166.625	610
SOVI	5.276	1.010.524	192	4.576	898.621	196	5.038	1.044.583	207
<b>Total</b>	<b>104.326</b>	<b>46.746.012</b>	<b>448</b>	<b>104.990</b>	<b>48.764.259</b>	<b>464</b>	<b>107.598</b>	<b>50.473.754</b>	<b>469</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 66**  
**Evolución del número e importe medio mensual de las pensiones de viudedad por regímenes. Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	21.753	7.148.186	329	22.336	7.569.086	339	23.151	8.099.576	350
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	6.001	1.465.832	244	6.189	1.545.881	250	6.405	1.651.990	258
Agraria cuenta ajena	3.043	785.980	258	3.144	829.637	264	3.224	888.711	276
Agraria cuenta propia	11.673	2.978.772	255	11.824	3.089.370	261	12.027	3.299.953	274
Empleados hogar	369	68.515	186	391	73.588	188	412	79.135	192
Minería del carbón	23	7.128	310	23	7.453	324	28	10.169	363
Accidentes de trabajo	1.488	532.214	358	1.505	557.379	370	1.530	586.834	384
Enfermedades profesionales	644	201.441	313	635	201.844	318	630	210.769	335
SOVI	1.803	282.752	157	1.433	223.132	156	1.504	262.853	175
<b>Total</b>	<b>46.797</b>	<b>13.470.821</b>	<b>288</b>	<b>47.480</b>	<b>14.097.370</b>	<b>297</b>	<b>48.911</b>	<b>15.089.990</b>	<b>309</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 67**  
**Evolución del número e importe medio mensual de las pensiones de orfandad por regímenes. Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	3.738	671.258	180	4.097	757.654	185	4.269	820.141	192
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	883	111.530	126	972	124.145	128	1.014	135.757	134
Agraria cuenta ajena	280	48.796	174	291	51.387	177	294	55.990	190
Agraria cuenta propia	1.365	224.190	164	1.418	236.847	167	1.438	254.877	177
Empleados hogar	49	8.787	179	52	9.478	182	53	10.343	195
Minería del carbón	2	427	-	2	433	216	3	697	232
Accidentes de trabajo	538	105.652	196	581	118.081	203	593	125.341	211
Enfermedades profesionales	59	9.081	154	59	9.454	160	60	10.013	167
<b>Total</b>	<b>6.914</b>	<b>1.179.721</b>	<b>171</b>	<b>7.472</b>	<b>1.307.478</b>	<b>175</b>	<b>7.724</b>	<b>1.413.160</b>	<b>183</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.



**TABLA 68**  
**Evolución del número e importe medio mensual de las pensiones de favor familiar por regímenes. Región de Murcia, 1998-2000 (1)**

Regímenes	1998			1999			2000		
	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual	Número de pensiones	Importe pensiones mensuales	Pensión media mensual
Régimen general	489	104.492	214	473	102.485	217	445	101.763	229
Regímenes especiales									
Trabajadores autónomos	49	8.528	174	36	6.894	191	39	7.939	204
Agraria cuenta ajena	31	6.653	215	30	6.834	228	31	7.272	235
Agraria cuenta propia	171	34.486	202	171	35.057	205	158	35.051	222
Empleos hogar	12	2.080	173	11	2.019	184	11	2.092	190
Accidentes de trabajo	50	18.391	368	46	18.331	398	44	18.583	422
Enfermedades profesionales	3	535	178	4	691	173	3	565	188
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>175.165</b>	<b>218</b>	<b>771</b>	<b>172.310</b>	<b>223</b>	<b>731</b>	<b>173.266</b>	<b>237</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

(1) Pensiones a 31 de diciembre. Importe de las pensiones mensuales y pensión media mensual expresada en euros.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 69**  
**Evolución del importe anual de las prestaciones económicas según el tipo de prestación (en euros)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	848.468.579	913.882.123	964.900.262	1.018.360.721	1.064.382.598	1.156.049.716
Invalidez	373.093.385	393.804.148	409.760.887	172.357.416	172.534.288	180.227.068
Jubilación	306.294.941	338.229.322	363.771.694	642.650.181	676.810.837	737.391.115
Viudedad	152.994.110	165.073.462	174.250.412	184.696.729	194.712.470	215.491.219
Orfandad	13.688.874	14.306.294	14.701.976	16.145.120	17.838.298	20.351.592
Favor familiares	2.397.269	2.468.898	2.415.293	2.511.275	2.486.706	2.588.721
Incapacidad laboral transitoria	82.781.454	88.747.557	76.086.624	66.536.896	65.815.057	65.747.701
Subsidio temporal	82.111.896	87.407.378	74.551.417	63.946.191	63.895.364	63.867.387
Enfermedad común	82.111.896	87.407.378	74.551.417	63.946.191	63.895.364	63.867.387
Maternidad	-	-	-	-	-	-
Colaboración empresas	669.558	1.340.179	1.535.207	2.590.705	1.919.693	1.880.314
Invalidez provisional	-	-	-	-	-	-
Subsidio temporal	-	-	-	-	-	-
Falta medidas de seguridad e higiene	-	-	-	-	236.084	257.203
Recargo por falta de medidas de seguridad e higiene	-	-	-	-	236.084	257.203
Prestación por maternidad	8.019.226	11.022.550	12.724.370	13.423.858	15.022.688	18.054.229
Subsidio temporal por maternidad	8.019.226	11.022.550	12.724.370	13.423.858	15.022.688	18.054.229
Protección a la familia	26.081.143	27.724.208	28.570.823	28.874.244	29.195.143	36.142.584
Asignaciones mensuales	-	-	-	-	-	-
Asignac. mensuales no contributivas	-	-	-	-	-	-
Asignación por matrimonio	-	-	-	-	-	-
Asignación por nacimiento	-	-	-	-	-	-
Plus y subsidios familiares	-	-	-	-	-	-
Comp. asig. fam. por hijo a cargo	14.782.698	14.587.123	14.249.991	13.518.782	12.711.358	17.768.929
Asignación por hijo con minusvalía	11.298.445	13.137.085	14.320.832	15.355.463	16.483.785	18.373.655

**TABLA 69**  
(Continuación)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otra prestación, indemnizaciones y entregas únicas reglamentarias	2.094.786	1.549.127	1.874.791	2.273.370	2.024.335	2.407.072
Prest. asumidas extinguida MUNPAL	–	–	63.419	17.087	–	–
Auxilio por defunción	99.558	98.987	105.177	104.029	108.783	102.473
Ayuda por intervención quirúrgica	–	–	–	–	–	–
Indemnizaciones a tanto alzado	546.572	314.462	508.102	1.049.896	647.278	1.155.097
Indemnizaciones por baremo	7.555	12.351	12.062	11.179	22.093	11.227
Entregas por desplazamiento	–	2.891	4.087	1.893	3.197	4.784
Prestaciones complem. Ley 21/86	1.132.872	864.027	962.918	886.126	–	–
Prestaciones fondo especial	–	–	–	–	972.347	932.440
Otras indemniz. y entregas únicas	308.229	256.410	219.027	203.160	270.636	201.051
Prestaciones sociales	17.586	22.147	18.691	16.738	15.013	12.898
Ayudas para estudio	–	–	–	–	–	–
Otras ayudas de carácter social	17.586	22.147	18.691	16.738	15.013	12.898
<b>Total</b>	<b>967.462.773</b>	<b>1.042.947.712</b>	<b>1.084.175.562</b>	<b>1.129.485.828</b>	<b>1.176.690.918</b>	<b>1.278.671.403</b>

1 euro = 166,386 pesetas.

FUENTE: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial de Murcia. Memoria.

**TABLA 70**  
**Evolución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo y tasa de cobertura.**  
**Región de Murcia, 1994-2000 (1)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total beneficiarios</b>							
Prestaciones económicas	35.909	29.115	27.055	24.164	21.350	19.518	19.539
Desempleo total	15.092	12.983	12.343	10.382	8.956	9.131	9.898
Desempleo parcial	56	4	3	1	–	2	1
Subsidio	20.761	16.128	14.709	13.781	12.394	10.386	9.572
Eventuales agrarios (2)	–	–	–	–	–	–	–
Renta activa inserción	–	–	–	–	–	–	68,0
Tasa de cobertura bruta	58,3	51,5	49,3	48,8	49,9	54,2	54,5
Tasa de cobertura neta	70,1	62,4	60,3	60,0	61,7	66,7	66,7

(1) Medias anuales.

(2) Este subsidio está solamente implantado en Andalucía y Extremadura.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales.

## 6.6. PLANES AUTONÓMICOS

### 6.6.1. Establecimiento de subvenciones a la creación de empleo

La orden de 25 de febrero de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, tiene por objeto establecer las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Con-

sejería de Trabajo y Política Social, destinadas a la creación de empleo y promover y afianzar la economía regional, a través de los programas que se recogen en la misma.

En la elaboración de esta Orden se ha tenido en cuenta la comunicación de la Comisión Europea sobre los Fondos Estructurales que contiene las directrices para los programas del período 2000-2006, entre las que están las relativas al Fondo Estructural Fondo Social Europeo, que es el principal instrumento financiero a escala comunitaria para el desarrollo de los recursos humanos en el territorio de la Unión Europea.

Los Programas de Fomento del Empleo cofinanciados por el Fondo Social Europeo, pretenden conseguir los objetivos de empleo en la Unión Europea: mejorar la cantidad y calidad en el empleo, *conseguir un mercado laboral sin exclusiones* diseñando en este sentido acciones positivas para las mujeres, e incentivar los nuevos yacimientos de empleo.

Los objetivos perseguidos en los distintos Programas han sido los siguientes:

### **1. Ayudas al empleo por cuenta ajena de jóvenes. Fondo Social Europeo**

Podrán obtener hasta 600.000 pesetas de subvención las pequeñas y medianas empresas privadas de la Región de Murcia que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa, o a tiempo parcial, desempleados menores de 30 años. Para este ejercicio y teniendo en cuenta el objetivo de empleo de la Unión Europea, se contempla un incremento de la subvención inicial para desempleados de larga duración, contratación M primer trabajador y desempleados con problemas de exclusión laboral, además de otros supuestos contenidos en la anterior Orden.

### **2. Ayuda al empleo por cuenta ajena de mayores de 30 años**

Cofinanciado como el anterior Programa por el Fondo Social Europeo, recoge ayudas de hasta 500.000 ptas. a las pequeñas y medianas empresas privadas de la Región de Murcia que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa o a tiempo parcial, desempleados mayores de 30 años. Se puede incrementar la subvención inicial en los casos ya contemplados en el anterior Programa.

### **3. Ayudas al establecimiento de actividades independientes. Fondo Social Europeo**

Cofinanciado por el Fondo Social Europeo y con un crédito inicial muy superior al del anterior ejercicio, se establece una subvención de hasta 500.000 ptas. por acceder al mercado de trabajo a través del autoempleo. Esta cantidad se incrementa en los casos de jóvenes menores de 30 años y en los mayores de 45 años, y en el alta de la mujer en alguna de las profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino, como define la Orden M Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de septiembre de 1998. También se verá incrementada la subvención, en el alta M trabajador o trabajadora para la realización de alguna de las actividades definidas en la misma Orden como nuevos yacimientos de empleo.

### **4. Subvenciones financieras y rentas de subsistencia para autónomos**

Son subvenciones destinadas a promover y ayudar a financiar proyectos que faciliten la instalación como autónomos a personas que se encuentran desempleadas en la Región de Murcia. Financiado por el Ministerio de Trabajo.

### **5. Ayudas para la integración laboral del minusválido**

Financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y con un crédito inicial de 261.449.000 pts., el objetivo de este programa es facilitar la integración laboral del minusválido concediendo ayudas para la creación y mantenimiento de Centros Especiales de Empleo y para la instalación de minusválidos como autónomos.

- a) *Subvenciones a centros especiales de empleo.* Se podrán obtener ayudas en asistencia técnica, subvención financiera y subvención, en su caso, de proyectos de interés social, financiando parcialmente la inversión en activos fijos. Todas ellas no podrán superar el límite de 2.000.000 pts. por puesto de trabajo creado.

— Para la *creación y ampliación* de estos centros.

— Para *el mantenimiento de puestos de trabajo*: se pueden obtener ayudas referidas a:

- Costes salariales, que subvenciona el coste salarial correspondiente a puestos de trabajo ocupados por minusválidos.
- Adaptación de puestos de trabajo, subvenciones de saneamiento financiero y asistencia técnica.

- b) *Subvenciones para autónomos minusválidos.* Para facilitar su instalación, se pueden conceder ayudas para la inversión en activos fijos de hasta 650.000 ptas., hasta tres puntos del interés del préstamo y 500.000 ptas. de renta de subsistencia,

### **6. Inserción laboral del discapacitado psíquico**

Cofinanciado por el Fondo Social Europeo y al objeto de favorecer la inserción laboral en empresas privadas de la Región de personas con discapacidad psíquica, se establecen ayudas a los promotores de empleo y ayudas a las empresas colaboradoras.

### **7. Ayudas previas a la jubilación**

Cofinanciado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, recoge las ayudas a trabajadores afectados por extinción de relaciones de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, hasta alcanzar la situación de jubilación.

### **8. Ayudas a las iniciativas para el desarrollo rural**

Financiado con fondos propios de la Comunidad, subvenciona Convenios con entidades locales donde radiquen los Consejos Comarcales de Empleo, para financiar la contratación de trabajadores desempleados que participen en la realización de obras y servicios de interés general y social.

#### **6.6.2. Subvenciones para fomento de la economía social**

La Orden de 20 de marzo de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se convocan subvenciones para Programas de Fomento de la Economía Social y del

Desarrollo Local para el año 2000, establece las bases reguladoras de las subvenciones a conceder.

En la Orden se hace especial incidencia en la creación de empleo entre jóvenes menores de 30 años, mujeres, discapacitados y colectivos en situación de exclusión social.

Se han tenido en cuenta como en el año anterior, los objetivos del Plan de Desarrollo Integral del Noroeste. Con objeto por tanto de promover y afianzar la Economía Social a través de las Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales, y de fomentar y consolidar el desarrollo local se podrán conceder las subvenciones contenidas en los siguientes Programas:

### ***1. Empleo para jóvenes y desempleados en cooperativas y sociedades laborales***

Con fondos propios de la Comunidad contempla una subvención de hasta 500.000 ptas. siempre que la relación laboral con la Sociedad Cooperativa o Laboral sea por tiempo indefinido y a jornada completa. Esta subvención se podrá incrementar cuando el trabajador sea mayor de 45 años. También se podrá subvencionar hasta el 50% del coste salarial correspondiente a la contratación por cuenta ajena de Directores, Gerentes o Técnicos durante el primer año.

Cofinanciada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Fondo Social Europeo, subvención de 500.000 ptas. en los casos previstos en la Orden de referencia, ampliable a 1.500.000 ptas. en casos de trabajadores minusválidos.

Cofinanciada por el Fondo Social Europeo, ayuda de hasta 900.000 ptas. por cada uno de los trabajadores contratados de menos de 30 años. Agotados los créditos disponibles para empleo juvenil, la ayuda será de 500.000 ptas.

Dentro de este apartado encontramos otras acciones, tales como:

- Asistencia técnica en economía social.
- Reestructuración financiera.
- Capitalización de empresas de economía social.
- Difusión y fomento de la Economía social.
- Organizaciones empresariales de economía social.
- Inversiones en economía social.

### ***2. Agentes de desarrollo local***

Se podrán conceder subvenciones financiadas por el Fondo Social Europeo y/o la Comunidad Autónoma para la contratación de personal con cualificación suficiente, que permita promover e impulsar iniciativas que generen empleo en el territorio de la Entidad Local.

### ***3. Centros y programas de desarrollo local***

Subvenciones para instalaciones técnicas, construcción, reforma y adquisición de inmuebles destinados a Centros de Desarrollo Local, y para la elaboración de programas de Desarrollo Local.

#### 4. *Atención a familias*

#### 5. *Dependiente de la Dirección General de formación ocupacional*

— Objetivo: Fomento acceso empleo desfavorecidos.

Programas	Población objeto	Actuaciones	Sector población
Formación para el empleo	Personas discapacitadas con problemas de inserción laboral	Formación profesional ocupacional	Discapacidad
Formación para el empleo	Mujeres con problemas de inserción laboral	Formación profesional ocupacional	Mujer
Formación para el empleo	Personas en riesgo de exclusión social	Formación ocupacional y orientación	Jóvenes/mayores/mujer/ minorías/discapacidad/ reclusos y ex reclusos
Formación para el empleo	Personas en situación de desempleo	Plan FIP	

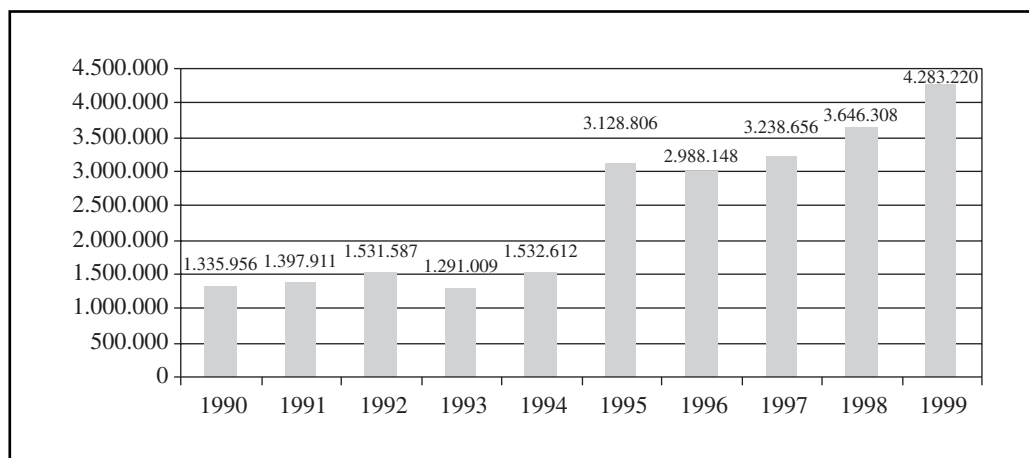
### 6.7. PRESUPUESTO DE TRABAJO

**TABLA 71**  
**Evolución del gasto en Trabajo (1990-1999)**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.335.956	1.397.911	1.531.587	1.291.009	1.532.612	3.128.806	2.988.148	3.238.656	3.646.308	4.283.220

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El gasto en Trabajo ha mantenido una progresión ascendente en términos absolutos, salvo en 1993 y 1996, duplicándose el presupuesto en 1995, y creciendo para todo el periodo a un ritmo medio del 22,06%.



**Figura 11.** Evolución del gasto en Trabajo (1990-1999).

## 7. VIVIENDA

### 7.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS

El derecho a una vivienda digna y adecuada y la obligación que tienen los poderes públicos de promover las condiciones y establecer las normas necesarias para hacerlo efectivo es uno de los derechos fundamentales que la Constitución otorga a todos los ciudadanos españoles.

Mientras se ordenaba el proceso de transferencias a las comunidades autónomas, las actuaciones para hacer efectivo ese derecho correspondieron al Instituto Nacional de la Vivienda. Aun siendo extensa la normativa reguladora en este campo, puede citarse el Real Decreto-Ley 31/1978 y el Real Decreto 3.148/1978 que lo desarrolla como normas relevantes para definir las condiciones de promoción, financiación y acceso a la vivienda de protección oficial y de promoción pública.

El texto constitucional señala en su artículo 10. 1.3 que la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda sería asumible por las Comunidades Autónomas, por lo que en correspondencia con dicha facultad el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en esas materias. A su vez, el apartado 2º añade que en el ejercicio de esa competencia corresponderá a la Región la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.

Fue el Real Decreto 1.546/1984, de 1 de agosto, el que transfirió a la Comunidad Autónoma de Murcia las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Patrimonio Arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. Posteriormente, mediante el Decreto 98/1984, de 20 de septiembre, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, se asumen por la misma las funciones y servicios a que hace referencia el Decreto anterior.

La competencia para la elaboración de normativa propia de vivienda en relación con la promoción pública de vivienda se ejerció con el Decreto 38/1985, de 23 de mayo por el que se crea la Comisión Regional de Vivienda y se dicta la normativa regional de adjudicación

de viviendas de promoción pública. Esta norma, vigente actualmente, es la que pretende modificar el proyecto de Decreto sometido a dictamen.

Los aspectos más destacados de la disposición actual se indican de forma resumida. Por una parte, el Decreto 38/1985 crea la denominada Comisión Regional de Vivienda. Presidida por el Director Regional de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda (de acuerdo con la denominación y estructura orgánica de aquel momento), está formada por el Jefe de Servicio de Vivienda, un representante de la Dirección Regional de Servicios Sociales, un representante de la Dirección Regional de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, dos alcaldes en representación de la Federación Regional de Municipios, dos representantes de las centrales sindicales, un representante de las organizaciones empresariales y un secretario. En caso de adjudicaciones de viviendas, se incorpora con voz y voto el alcalde del municipio afectado. Sus funciones fundamentales son las de promover la elaboración de estudios y estadísticas sobre las necesidades de viviendas o de carácter sociológico sobre sus condiciones, resolver sobre las adjudicaciones en las viviendas de promoción pública y formular propuestas de actuación.

Quizá sea la creación del Instituto de la Vivienda y Suelo de la Región de Murcia como forma de intervenir en el establecimiento de políticas favorecedoras de uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos y especialmente de los más desfavorecidos como es el derecho a una vivienda digna. El hecho de disponer de la competencia exclusiva en esta materia es un hito significativo para poder aplicar criterios que contribuyan tanto a la financiación como a la generación de oportunidades conducentes a aumentar el parque de viviendas sociales y a mejorar las condiciones de las ya existentes e, incluso a buscar fórmulas para que aquellas familias que ya tienen una vivienda en régimen de alquiler puedan acceder a su propiedad.

## 7.2. COMPETENCIAS

- Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de urbanismo, agricultura, actividades molestas, insalubres y peligrosas, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad (B.O.E. 15-3-80).
- Real Decreto 4112/1982, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de intervención de precios (B.O.E. 2-3-83)
- Real Decreto 4165/1982, de 29 de diciembre, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de disciplina de mercado (B.O.E. 15-3-83).
- Real Decreto 2503/1983, de 28 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de vivienda rural (B.O.E. 20-9-83).
- Real Decreto 2824/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (B.O.E. 12-11-83).
- Real Decreto 3175/1983, de 16 de noviembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de disciplina de mercado (B.O.E. 28-12-83).
- Real Decreto 3337/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de medio ambiente (B.O.E. 20-1-84).



- Real Decreto 3516/1983, de 28 de diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de intervención de precios (B.O.E. 25-2-84).
- Real Decreto 884/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de ordenación de zonas costeras y vertidos al mar (B.O.E. 14-5-84).
- Real Decreto 1450/1984, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva, ampliación de las funciones, servicios y medios y adaptación de lo transferido a la Región de Murcia en materia de Urbanismo (B.O.E. 2-8-84).
- Real Decreto 1546/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Patrimonio Arquitectónico, Control de la calidad de edificación y vivienda (B.O.E. 3-9-84).
- Real Decreto 532/1987, de 3 de abril, sobre redistribución de inmuebles y locales entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (B.O.E. 17-4-87).
- Real Decreto 1434/1987, de 20 de noviembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por Real Decreto 1546/1984, de 1 de agosto, en materia de Patrimonio Arquitectónico, Control de la Calidad de la Edificación y Vivienda (B.O.E. 26-11-87).
- Real Decreto 459/1989, de 28 de abril, sobre modificación de medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por Real Decreto 1553/1984, de 1 de agosto, en materia de carreteras (B.O.E. 9-5-89).

### **7.3. ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, VIVIENDAS Y TRANSPORTE**

La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia competente para proponer, desarrollar y ejecutar las funciones y directrices del Gobierno en la materia de urbanismo, vivienda, transportes, puertos y carreteras<sup>49</sup>.

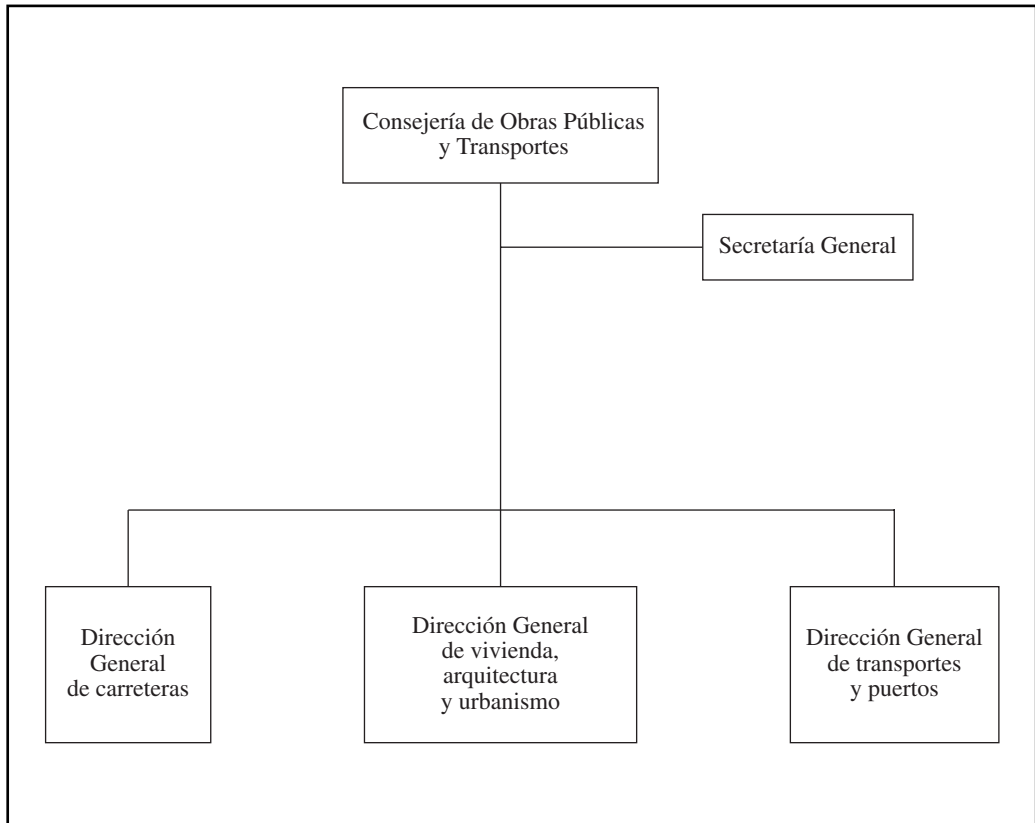
Para el desarrollo de las competencias que le corresponden la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes se estructura en los siguientes órganos directivos<sup>50</sup>:

- Secretaría General.
- Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.
- Dirección General de Carreteras.
- Dirección General de Transportes y Puertos.

<sup>49</sup> El Decreto 1/2002, de 15 de enero, ha llevado a efecto la reorganización de la Administración Regional, incluyendo, entre los Departamentos que la integran la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes atribuyéndole las competencias que, en las respectivas materias tenían asignadas las extinta Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. La mejor gestión de las citadas competencias aconsejan el establecimiento de los órganos directivos del citado nuevo Departamento de Obras Públicas, Vivienda y Transportes.

<sup>50</sup> Decreto n.º 10/2002, de 18 de enero, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. BORM n.º 17, lunes, 21 de enero de 2002, p. 824.

Queda adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes el organismo autónomo de carácter industrial y financiero Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, creado por Ley 1/ 1999, de 17 de febrero.



**Figura 12.** Organigrama de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Como el tema que nos interesa en este apartado es el de vivienda y como hemos visto se encuentra en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, ahora vamos a destacar el órgano que administra todo lo que tiene relación con la vivienda como política regional.

#### **7.4. INSTITUTO DE LA VIVIENDA Y SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA**

Por Ley 1/1999, de 17 de febrero, se creó en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como organismo autónomo de carácter comercial y financiero, el Instituto de Vivienda y Suelo, adscrito a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas.

El Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, como indica su propia Ley de creación, nace como un instrumento de gestión que permita conjugar la agilidad de respuesta que es inherente a la satisfacción de las necesidades sociales para el cumplimiento de sus fines, con las garantías propias a la actuación pública.

### 7.4.1. Estructura

El Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, sin perjuicio de los Órganos de Gobierno y Administración, señalados en el artículo 8 de la Ley de creación 1/1999, de 17 de febrero, bajo la superior dirección del Director-Gerente, se estructura para el desarrollo de las funciones y el ejercicio de las competencias que le corresponden de acuerdo con la legislación vigente, en las siguientes unidades administrativas<sup>51</sup>:

- a) Departamento de Administración.
- b) Departamento Técnico.

#### *Departamento de Administración*

Al Departamento de Administración, con rango asimilado a Servicio, le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Departamento, en relación con las siguientes actuaciones:

- a) La gestión del personal dependiente del Instituto.
- b) Los asuntos de carácter general del Instituto y, en particular la organización y coordinación del Registro y Archivo del Instituto, así como del Inventario de bienes y derechos.
- c) Gestión, informe y tramitación de los expedientes de contratación de obras y proyectos, así como de la contratación de suministros, consultoría, asistencia técnica, adquisición, servicios, trabajos específicos y concretos no habituales, y cualquier otro contrato competencia del Instituto.
- d) Preparación de programas relativos a la organización y métodos de trabajo para racionalizar el funcionamiento de los servicios de las distintas unidades del Instituto.
- e) Planificación y coordinación los sistemas informáticos del Instituto.
- f) Preparación del Borrador del Anteproyecto de Presupuesto del Instituto.
- g) Realización de estudios técnicos y socio-económicos sobre necesidades de suelo y vivienda de promoción pública en coordinación con los órganos competentes en esta materia de la Administración Regional.
- h) Planificación, control y seguimiento de la ejecución del Presupuesto y de los proyectos de inversiones, así como de sus fuentes de financiación.
- i) Elaboración de informes de gastos plurianuales y seguimiento contable de los compromisos plurianuales.
- j) Habilitación General, y gestión de tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público, así como la recaudación de los derechos económicos de los que sea titular el Instituto.
- k) Control y tramitación de los expedientes de gastos e ingresos, así como la gestión de las fianzas por alquileres y suministros.
- l) Gestión contable.
- m) Elaboración, informe y tramitación de propuestas de resolución de las reclamaciones y recursos, así como su posterior seguimiento una vez agotada la vía administrativa.

<sup>51</sup> Decreto número 163/1999, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia.

- n) Elaboración, informe y tramitación de convenios que celebre el Instituto con otras Administraciones Públicas o Entidades Públicas o Privadas.
- ñ) Preparación de disposiciones de carácter general en materias que sean competencia del Instituto.
- o) Gestión, administración y control del régimen de uso y ocupación del Parque Público de Viviendas de la Comunidad Autónoma.
- p) Organización y Gestión de una base de datos de peticionarios de Vivienda Pública.
- q) Informe y tramitación de expedientes de planeamiento urbanístico.
- r) Emisión de informes en materia de su competencia.

### ***Departamento Técnico***

Al Departamento Técnico, con rango asimilado a Servicio, le corresponde el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las unidades dependientes del Departamento, en relación con las siguientes actuaciones:

- a) Programación, control y supervisión de la construcción de viviendas de promoción pública, así como su rehabilitación.
- b) Mantenimiento y conservación del patrimonio regional de vivienda.
- c) Redacción de proyectos y dirección técnica de obras.
- d) Redacción de planes y proyectos urbanísticos.
- e) Cooperación técnica y de gestión municipal en materia de urbanismo para el desarrollo del suelo necesario para la promoción pública de vivienda.
- f) Redacción de estudios técnicos que permitan la adecuación de los proyectos de construcción de viviendas y sus equipamientos a las necesidades de los colectivos a los que van dirigidos.
- g) Emisión de informes en materia de su competencia.

## **7.5. LEGISLACIÓN DE INTERÉS**

- Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 1998-2001.
- Orden de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, de convocatoria de ayudas a la promoción de alojamientos para el colectivo de inmigrantes (BORM, n.º 250, 28/10/1999).
- Ley 1/1999, de 17 de febrero, de creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia.
- Orden de 19 de enero de 2001 de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, para la aplicación del decreto 38/1985 de 23 de mayo, por el que crea la Comisión Regional de Vivienda y se decreta la Normativa Regional de Adjudicación de viviendas de promoción pública.
- Decreto n.º 54/2002 de 8 de febrero, por el que se regula la actuación del Instituto de Vivienda y suelo en materia de promoción pública de viviendas.

**7.6. RECURSOS EN VIVIENDA**

**TABLA 72**  
**Edificios construidos según el destino principal de la obra**

	1995	1996	1997	1998	1999
Residenciales	5.111	4.748	5.732	7.165	7.477
No Residenciales	620	749	975	1.037	1.056
Explotación agraria y ganadera	186	223	344	347	271
Industria	111	101	222	265	386
Transportes y comunicaciones	4	6	11	17	11
Almacenes	230	314	286	260	241
Oficinas	9	16	10	17	11
Servicios comerciales	23	23	32	45	32
Servicios sanitarios	3	3	2	1	3
Culturales y recreativos	3	5	6	12	13
Educativos	13	8	11	21	16
Religiosos	3	3	3	0	3
Otros	35	47	48	52	69
<b>Total</b>	<b>5.731</b>	<b>5.497</b>	<b>6.707</b>	<b>8.202</b>	<b>8.533</b>

Los datos de 1999 son suministrados por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas.  
FUENTE: Ministerio de Fomento. Edificación y vivienda.

**TABLA 73**  
**Viviendas protegidas. Región de Murcia**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Viviendas Protección Oficial (calificación definitiva)	3.419	3.631	4.219	4.579	3.684	3.737	3.555	3.972
Viviendas de promoción pública (calificación definitiva)	146	98	156	42	78	46	77	116

FUENTE: Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Dictamen 10/2000 Sobre el proyecto de decreto por el que se regula la actuación del Instituto de Vivienda y suelo en materia de promoción pública de vivienda. CES, p. 4.

**TABLA 74**  
**Viviendas libres**

	1996	1997	1998	1999	2000
Visadas	5.293	8.623	9.784	12.663	14.096
Terminadas	4.724	5.842	6.523	7.520	9.567

FUENTE: Colegio de arquitectos.

## 7.7. PROGRAMAS AUTONÓMICOS

### 7.7.1. Plan autonómico del Instituto de la vivienda y suelo

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, una vez asumidas las transferencias en la materia a través del Real Decreto 1546/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Patrimonio Arquitectónico, Control y Calidad de la Edificación y Viviendas, las nuevas promociones se plantean en base a la demanda potencial por municipios detectada a través del Estudio Básico, realizado en 1985, para el programa de vivienda, así como en los siguientes elementos analizados:

#### 7.7.1.1. Creación de la Comisión Regional de Vivienda

Mediante el Decreto 38/1985, de 23 de mayo, se crea la Comisión Regional de Vivienda y se dicta la normativa regional de adjudicación de viviendas de promoción pública. En dicho Decreto/el artículo 5.1 establece que para acceder a una vivienda de promoción pública, el solicitante tendrá que reunir los siguientes requisitos:

- A) Que los ingresos familiares no sean en, ningún caso, superiores a 2,5 veces el SMI.
- B) Acreditar alguna de las siguientes circunstancias (entre otras):
  - a) Ocupar una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad.
  - b) Habitar una vivienda de superficie inadecuada a la composición familiar M solicitante.
  - c) Carecer de vivienda a título de propiedad, Inquilino o usufructuario.

#### 7.7.1.2. Realización de un Estudio Básico de Necesidad de Vivienda

Para desarrollar la política de vivienda en la Región y establecer las bases necesarias, se realiza en 1985 por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas un *Estudio Básico para el Programa Regional de Promoción Pública de Vivienda*, como forma de conocimiento de las necesidades de vivienda.

El citado Estudio establece que será preciso construir una media de 3.700 viviendas principales por año para residencia familiar y rehabilitar un total de 43,394 viviendas principales (en un período de 10 años).

El repetido estudio destaca que un 10% de la población total tiene rentas inferiores a un SMI, con unos gastos superiores a los ingresos por lo que no puede detraer nada de sus ingresos para acceder a una vivienda, aunque sea en régimen de alquiler. Por otra parte, los posibles demandantes de viviendas de promoción pública con capacidad de respuesta para acceder a una vivienda en régimen de alquiler, son aquellos con rentas superiores a un SMI e inferiores a 2,5 SMI y representan otro 20% de la población regional.

En relación con las necesidades en los barrios más deprimidos de cada municipio, el Estudio destaca:

- Predomina la vivienda en propiedad, de media 50-90 m<sup>2</sup>.
- Necesidad de cambio de vivienda en un 60% de los habitantes de barrios deprimidos.

- Predilección por la vivienda unifamiliar.
- Retraimiento a cambiar de barrio y predisposición a la rehabilitación.
- Rechazo a las anteriores políticas de promoción pública de viviendas en lugares de ensanche y en edificación en bloque.
- Los posibles demandantes de viviendas de promoción pública representan un 20-30% de la población total.

### **7.7.1.3. *Dictamen de la Asamblea Regional de Murcia***

Con fecha 12 de diciembre de 1986 se aprobó por el Pleno de la Cámara un dictamen sobre la problemática de la vivienda social en la Región en el que se establecen las siguientes conclusiones (entre otras):

1. Urgen llevar a cabo una política de vivienda relacionada con una política de recuperación y rehabilitación de la ciudad, a través de:
  - La adquisición de inmuebles más antiguos para rehabilitar y ofrecer su adquisición como viviendas de promoción pública.
  - La adquisición de viviendas económicas de tipo normal para ofrecerlas igualmente como promoción pública una vez arregladas.
2. Las viviendas se ofrecerán con criterios y baremos de necesidad, elaborados conjuntamente por la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, como mejor conocedores de la realidad social de su entorno.

La política de vivienda de la Comunidad Autónoma debe ir dirigida principalmente al arrendamiento. En cualquier caso, se deberán establecer fórmulas para que sean los propios Ayuntamientos quienes las promuevan y la Comunidad Autónoma la que financie a través de subvenciones préstamos mediante convenios.
3. Las nuevas construcciones deben garantizar no solamente una vivienda digna y de calidad, sino evitar la concentración de familias en ghettos, procurando la integración de las nuevas viviendas en la trama urbana.
4. Las nuevas viviendas de promoción pública deben ir dirigidas fundamentalmente a familias que tengan unos ingresos inferiores a 1,7 SMI, teniendo en cuenta la oferta especial para personas solas o de edad, jóvenes y minusválidos.
5. En cuanto al parque transferido se han realizado las siguientes actuaciones:

Por parte de la Comunidad Autónoma, se establecieron programas tendentes a clarificar la situación del parque de viviendas, al objeto de detectar la verdadera situación de su estado jurídico y físico para solventar la situación jurídica irregular, tramitar la amortización anticipada y regularizar las situaciones de ocupaciones ilegales. Estas actuaciones, iniciadas por grupos diferenciados de viviendas aún no han concluido, habiéndose realizado hasta finales de 1999 un total aproximado de 2.500 viviendas amortizadas de forma anticipada, lo que junto con otras 200 viviendas escrituradas por expiración del plazo de amortización, suponen un total de 2.700 viviendas escrituradas de las transferidas,

De otro lado, el estado físico del parque se ha mejorado con campañas de reparaciones, muchas veces ligando ésta a la amortización anticipada de la vivienda que se repara. De esta forma se ha enajenado parte del parque de viviendas que tanto por

el bajo nivel de rentas que se percibe como por su mal estado, suponía para la Administración un coste ruinoso.

En este sentido, durante el período 1987/2000, se ha actuado sobre un gran porcentaje (80%) del parque transferido en régimen de acceso diferido con una inversión anual media de 150 millones de pesetas, con actuaciones de habilitación o reparación sobre promociones completas.

Hoy día, el estado del parque ha mejorado debido a las reparaciones efectuadas y al actual nivel de calidad de las nuevas promociones realizadas, teniendo actualmente como promedio un estado de conservación aceptable salvo casos puntuales como barriadas con problemas sociales añadidos.

La inversión realizada durante el año 2000, tanto sobre proyectos como sobre viviendas en construcción o en actuaciones de rehabilitación ha sido de 792.294.796 ptas. las nuevas promociones realizadas directamente por la Comunidad Autónoma se ha basado en dos principios:

- La producción de vivienda pública precisa, por definición, de una alta calidad constructiva y arquitectónica a fin de romper el binomio vivienda pública/marginalidad/vivienda vulnerable.
- No hay integración social satisfactoria sin condiciones de vivienda adecuada.

Dado que el coste de la gestión varía muy poco en relación con el número de viviendas de la promoción, se fija en torno a 20 el número de viviendas ideal de una promoción pública de cara a conseguir los objetivos de:

- Adecuada integración.
- Favorecer las actividades de vecindad.
- Favorecer la conservación.

En cuanto a la tipología de la vivienda se prefiere la unifamiliar a fin de evitar elementos comunes y favorecer la independencia, siendo la tipología dúplex, adosados con aneos la más utilizada.

Por otra parte, respecto a la inversión realizada, del análisis de los estudios económicos realizados en promociones adjudicadas en los últimos años, se deduce que el coste medio M metro cuadrado útil de las viviendas de nueva construcción ha sido de 70.000 ptas.

El usuario de la vivienda de promoción pública, está definido, conforme al requisito establecido por el Decreto 28/1985, de 23 de mayo, de normativa regional de adjudicación de viviendas de promoción pública, por unos ingresos familiares inferiores a 2,5 SMI. superficie útil de la vivienda, valorado al 90 del módulo aplicable y el coste real obtenido de la promoción (Inversión/m<sup>2</sup> útil). Obtenido el valor anterior (coste venta), la renta anual inicial se ha obtenido como resultado de aplicar al mismo el 3%. El valor medio de la renta de alquiler, en los últimos años, está en torno a las 14.200 ptas./mes.

Asimismo, pese a las manifiestamente sociales líneas de concesión de VPP, la realidad de familias de escasos recursos (ingresos mensuales inferiores al SMI) conllevó la necesidad de establecer medidas de ayudas de subvención de las rentas que debían satisfacer los adjudicatarios tomando como precedente las regulaciones de ayudas similares establecidas en el ámbito estatal.

A tal fin es renovada anualmente la *Orden de minoración de la renta* de las viviendas de Promoción Pública, que permite a los arrendatarios de dichas viviendas obtener una modificación a la baja de la renta, durante tres anualidades renovables, en función de los ingresos



económicos y de las condiciones familiares. En base a ello se deduce, según las características de los usuarios vistas anteriormente, que el 70% de las rentas son minorables en su importe hasta un 50%.

El número actual de viviendas administradas por la Comunidad Autónoma, a fecha 31 de diciembre de 2000, era de 6.215. De ellas 2.162, equivalentes a un 35%, lo son en régimen de alquiler. A dicha cantidad, en breve, se sumarán otros cinco grupos, con un total de 110 viviendas en construcción.

Finalmente, en el nuevo marco regional de vivienda, la acción pública directa pretende dar respuesta a necesidades concretas de segmentos de población con actuaciones diferenciadas y con especial atención a grupos o colectivos específicos. Diversificadas para distintos programas de tipología y composiciones familiares definidas, se debe favorecer la mejor integración social evitando la formación de situaciones marginales con actuaciones presididas por un necesario apoyo local de gestión municipal. Asimismo, la disponibilidad y aportación municipal de suelo adecuado es la clave vital para cualquier política regional de vivienda, política de suelo y política de vivienda son dos caras de la misma moneda.

De otro lado, la intervención pública en materia de vivienda no debe plantearse únicamente en términos de satisfacción de unas necesidades cuantitativas de producción sino de respuesta concreta a cada demanda específica mediante el conocimiento previo del usuario al que se dirige la actuación. Dicho conocimiento, por su cercanía y capacidad de análisis de la realidad social, radica indudablemente en los Ayuntamientos.

Del mismo modo, es *necesario mantener una relación y posterior atención directa a las familias adjudicatarias* de las VPP, a través de profesionales (trabajadores sociales) que además de realizar el seguimiento de las familias les sirvan a éstas de asesoramiento e incentivo para el buen uso y mantenimiento de la vivienda.

El usuario de una VPP, en muchos casos no tiene una conciencia clara del valor de su vivienda y, consecuentemente, al no apreciarla, no suele esmerarse en su conservación y presenta una escasa voluntad de pago. Por ello, la necesaria coordinación entre el administrador de las viviendas y los servicios sociales, es la herramienta fundamental en todo intento de gestionar de forma racional un parque de VPP.

Como se ha venido incidiendo en apartados anteriores, el tratamiento del acceso a las viviendas de promoción pública ha sido hasta ahora estático, donde únicamente se ha planteado la disyuntiva entre acceso en régimen de alquiler o en propiedad, como formas de tenencia incompatibles. Este dilema, inequívocamente, se decantó por el régimen de alquiler para poder adecuarse, de un lado, a la demanda atendida (familias con ingresos menores a 1 vez el SMI) y, por otro, por la teórica expectativa de que un parque en alquiler permite una movilidad que puede posibilitar atender a un mayor número de familias.

Sin embargo, este planteamiento quiebra frente a la realidad del parque público inmobiliario y a las necesidades sociales, dado que el sector social atendido, por su falta de capacidad económica, no puede destinar, en muchos casos, parte de sus ingresos a satisfacer la renta establecida.

Partiendo de estas situaciones de imposibilidad de pago y, por tanto, de cobro, se ha desencadenado una situación muy generalizada de impago fundada en la legitimidad de hecho que se crea ante la inexistencia de un tratamiento legal diferenciado de las distintas situaciones. Por otra parte, esta situación ha creado el desapego de los ocupantes sobre la vivienda que utilizan, con los problemas inherentes de conservación y de aumento de los costos que para la Administración conlleva, así como la falta de estímulo en las familias hacia regímenes legales de tenencia de carácter permanente, como son las distintas fórmulas de acceso a la propiedad.

Ante esta problemática, desde la creación del Instituto de Vivienda y Suelo por la Ley 1/99, de 17 de marzo, en el marco regulador del proceso de adjudicación de vivienda públi-

ca, se plantean nuevas y distintas acciones dirigidas a promover las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la vivienda a estos segmentos sociales de menor capacidad económica. Este conjunto de acciones, entre las que se encuentra la publicación de un nuevo Decreto de Adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, donde se intenta plasmar soluciones adecuadas a las nuevas necesidades relativas a la demanda social existente y un Convenio con la Universidad de Murcia para determinar la demanda social existente en cada municipio de este tipo de viviendas, que se plasmaría en el Plan de Vivienda de Promoción Pública 2001-2006, deberán facilitar un acceso escalonado a la vivienda en propiedad, que permitan entrelazar y compaginar de un lado el régimen de arrendamiento con el de propiedad y, de otro, las distintas posibilidades de acceder a la propiedad de forma diferida en el tiempo.

— Viviendas en proyecto:	177
— Viviendas en construcción:	287
— Otras actuaciones:	Se incluye adquisición de suelo, realojo de población y rehabilitación de barrios.
— Importe Inversiones:	792.294.796.000 ptas.
— Número de viviendas de promoción pública existentesa 31/12/2000 en la Región de Murcia:	5.072

Las actuaciones que la Comunidad Autónoma realiza en materia de promoción pública de vivienda suelen estar cofinanciadas por la Administración del Estado. Así lo prevé actualmente el Real Decreto 1.186/1998, de medidas de financiación de actuaciones protegidas del Plan, 1998-2001, que en el ámbito de aplicación del mismo establece en su artículo 1.b) que incluye la «*cofinanciación de la promoción bajo cualquier modalidad, de las viviendas calificadas de promoción pública*».

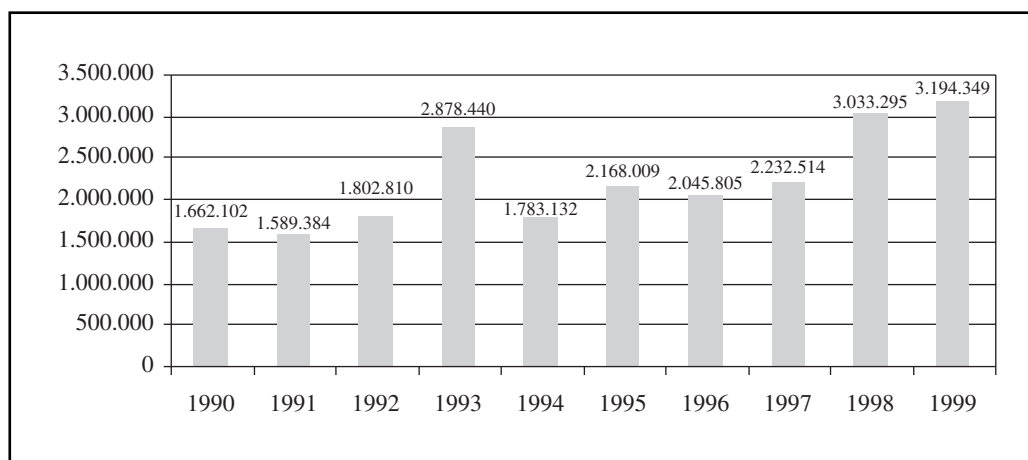
En su capítulo tercero el anterior Real Decreto incluye entre las viviendas de promoción públicas las así consideradas por el R.D. 3148/1978 o en la normativa propia de la Comunidad Autónoma. En la Región, dicha definición se encuentra en la Ley 1/1999, por la que se crea el Instituto de Vivienda y Suelo, que en su artículo primero indica que será «*aquella en la que siendo el Instituto titular o partícipe en la misma, y encontrándose acogida o no a algún régimen de protección pública, tiene por destino colectivos específicos de interés social y las unidades familiares que por su umbral de renta no pueden acceder a una vivienda en condiciones normales de mercado*». A su vez, el mismo capítulo tercero determina los criterios para la cofinanciación por parte del Ministerio de Fomento de tales viviendas: los destinatarios no han de tener ingresos familiares superiores a 2,5 millones de pesetas o el límite impuesto por la Comunidad Autónoma, la superficie útil máxima de las viviendas no podrá exceder de 70 metros cuadrados o de 90 si la unidad familiar consta de 4 o más miembros, y cuando el destino de la vivienda sea el arrendamiento deberán permanecer en dicho régimen al menos durante diez años. La cuantía máxima de la cofinanciación estatal será del 30 por ciento del coste de la promoción cuando las viviendas se destinen a alquiler y del 20 por ciento si son para venta. Posteriormente, el Convenio suscrito el 24 de noviembre de 1998 por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ministerio de Fomento sobre actuaciones de vivienda y suelo (Plan de Vivienda 1998-2001) concretó los porcentajes de cofinanciación, el 15 y 10 por ciento respectivamente, y el número de viviendas de promoción pública a construir con la participación financiera del Ministerio. En total serán 460 viviendas, de las cuales el 41,3% en la modalidad de arrendamiento (190) y 270 para cesión en venta.

**TABLA 75**  
**Evolución del gasto en vivienda (1990-1999)**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.662.102	1.589.384	1.802.810	2.878.440	1.783.132	2.168.009	2.045.805	2.232.514	3.033.295	3.194.349

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El presupuesto total de vivienda tiene una evolución irregular con fuertes oscilaciones, pero con tendencia marcadamente al alza, para duplicarse finalmente en 1999 respecto al inicio del período en términos absolutos y crecer a un ritmo medio del 9,21%.



**Figura 13.** *Evolución del presupuesto de gasto en vivienda (1990-1999).*

## 8. JUSTICIA

El Estatuto de Autonomía, aprobado por ley orgánica 4/1982, es la expresión de la identidad de la Región de Murcia y define sus instituciones, competencias y recursos, con la convicción de que las Comunidades Autónomas, bajo el principio de solidaridad, contribuyen a reforzar la unidad de España<sup>52</sup>.

A través del estatuto se definen las competencias de la Comunidad, sus órganos institucionales, se establecen los órganos y competencias de la Administración de Justicia, Hacienda y Economía, el Régimen jurídico de la Administración Regional, y los procedimientos de reforma del propio Estatuto.

En el Título III se hace expresa referencia a la administración de justicia y le dedica los artículos del 34 al 39 que por su importancia para este apartado transcribimos a continuación.

<sup>52</sup> Ley orgánica 9-6-1982, núm. 4/1982 (BOE 19-6-1982, núm. 146, p. 16.756).

**Artículo 34.1**

1. En los términos establecidos en el presente Estatuto y en las Leyes Orgánicas del Consejo General del Poder judicial y del Poder Judicial, la organización judicial en la Región comprenderá los diversos Juzgados y Tribunales establecidos en su territorio, la Audiencia Territorial en su caso, y el Tribunal Superior de Justicia con sede en Murcia.
2. El Tribunal Superior de Justicia, que tomará el nombre de la Región de Murcia, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 123 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto.

**Artículo 35**

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en la Región se extiende:
  - a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de Derecho consuetudinario murciano.
  - b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de revisión y casación.
  - c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial (NDL 18504).
  - d) A las cuestiones de competencias subjetivas, objetivas y por razón del territorio y las jurisdiccionales en su caso.
2. Corresponderá al Tribunal Supremo conocer, en la forma prevenida por la Ley Orgánica del Poder Judicial, de los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Jueces y Tribunales de la Región de Murcia y los del resto de España.

**Artículo 36**

1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente de la Comunidad Autónoma dispondrá la publicación de dicho nombramiento en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».
2. El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial (NDL 18504) y del Consejo General del Poder Judicial.

**Artículo 37**

A instancia de la Comunidad Autónoma el órgano competente, conforme a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en la Comunidad Autónoma de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia.

### Artículo 38

Corresponde al Estado, de conformidad con las Leyes, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

### Artículo 39

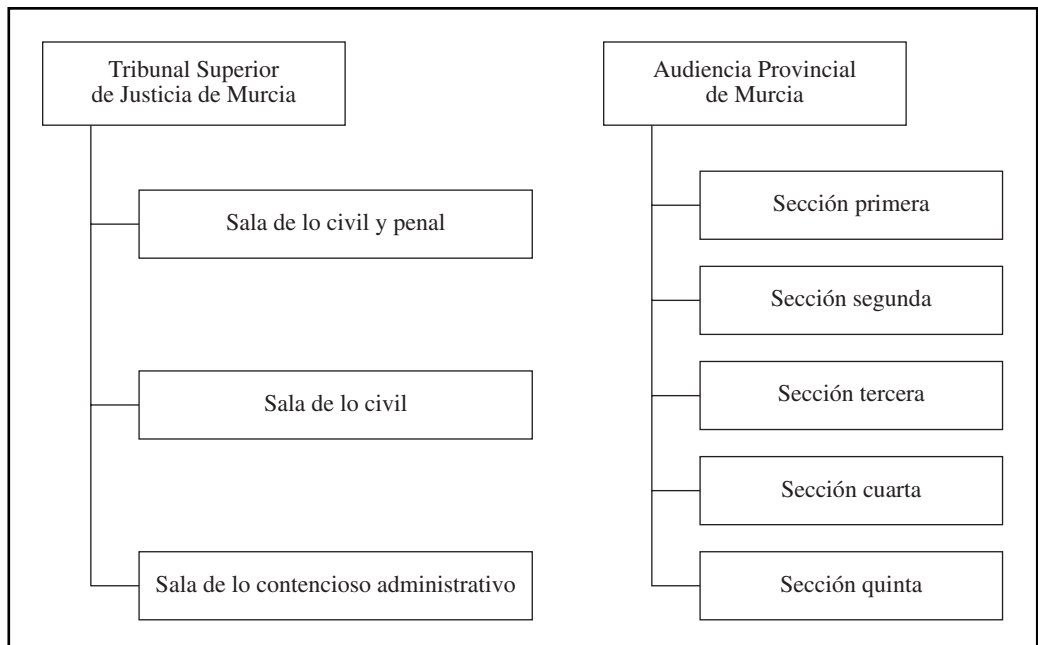
En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Comunidad Autónoma:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.
2. Fijar, en su caso, la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en la Región y la localización de su capitalidad, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## 8.1. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

- Real Decreto 1334/94, de 20 de junio, por el que se asumen competencias en materia de Servicios Sociales Penitenciarios por el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

## 8.2. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL DE MURCIA



**Figura 14.** Organigrama del sistema judicial de Murcia.

## 8.3. RECURSOS JUSTICIA

**TABLA 76**  
**Resumen de los delitos cometidos en Murcia (2000)**

	Delitos cometidos			Variación absoluta de delitos cometidos			Variación relativa delitos cometidos	
	Delitos	Escla- recidos	Detenidos	Delitos	Escla- recidos	Detenidos	Delitos	Detenidos
Las personas	557	522	490	-59	-42	31	-9,6	6,8
Libertad	432	395	336	-72	-68	10	-14,3	3,1
Libertad sexual	233	197	159	-17	-7	7	-6,8	4,6
Relaci. familiares	392	380	108	-29	-18	9	-6,9	9,1
Patrimonio	22.421	4.627	3.528	1.097	794	514	5,1	17,0
Seguridad colectiva	798	707	803	111	78	83	16,1	11,5
Falsedades	203	184	130	36	31	47	21,5	56,6
Admon. pública	10	10	5	1	2	-9	11,1	-64,3
Admon. de justicia	195	190	88	-16	-17	3	-7,6	3,5
Orden público	469	445	455	110	96	150	30,6	49,2
Legislación especial	62	33	0	-3	-23	-11	-4,6	-100,0
Otros	84	76	82	19	18	46	29,2	127,8
<b>Total</b>	<b>25.856</b>	<b>7.766</b>	<b>6.184</b>	<b>1.178</b>	<b>862</b>	<b>880</b>	<b>4,8</b>	<b>16,5</b>

La variación se refiere al año anterior.

FUENTE: Delegación del Gobierno de Murcia.

**TABLA 77**  
**Órganos judiciales unipersonales y colegiados (2000)**

<b>Tribunal superior de justicia</b>	
Sala de lo contencioso	1
Sala de lo civil-penal	1
Sala de lo social	1
<b>Audiencia provincial</b>	
Secciones	5
<b>Órganos unipersonales</b>	
De 1.ª instancia	9
De instrucción	6
De 1.ª instancia e instrucción	27
De registro civil exclusivo	1
Decanato exclusivo	1
De lo penal	7
De lo social	9
De vigilancia penitenciaria	1
De menores	1
Juzgados de paz	34

FUENTE: Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

**TABLA 78**  
**Población reclusa en los centros penitenciarios de Murcia (2000)**

	Región de Murcia	España
<b>Total</b>		
<i>Ambos sexos</i>	802	45.104
Hombres	744	41.451
Mujeres	58	3.653
<b>Pena de prisión</b>		
<i>Ambos sexos</i>	535	35.109
Hombres	493	32.261
Mujeres	42	2.848
<b>Arrestos fin semana</b>		
<i>Ambos sexos</i>	4	288
Hombres	3	271
Mujeres	1	17
<b>Impago de multa</b>		
<i>Ambos sexos</i>	6	46
Hombres	6	42
Mujeres	–	4
<b>Medida de seguridad</b>		
<i>Ambos sexos</i>	–	421
Hombres	–	410
Mujeres	–	11
<b>Preventivos</b>		
<i>Ambos sexos</i>	257	9.100
Hombres	242	8.339
Mujeres	15	761
<b>Tránsitos</b>		
<i>Ambos sexos</i>	–	140
Hombres	–	128
Mujeres	–	12

Datos de las cárceles de Murcia y Cartagena.

FUENTE: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

**TABLA 79**  
**Población reclusa penada según edades (2000)**

	Total	Cartagena	Murcia
<b>De 18-20 años</b>			
Hombres	14	–	14
Mujeres	1	–	1
<b>De 21-25 años</b>			
Hombres	114	14	100
Mujeres	9	–	9
<b>De 26-30 años</b>			
Hombres	97	18	79
Mujeres	7	–	7

**TABLA 79**  
(Continuación)

	Total	Cartagena	Murcia
<b>De 31-40 años</b>			
Hombres	189	43	146
Mujeres	15	-	15
<b>De 41-60 años</b>			
Hombres	73	21	52
Mujeres	9	-	9
<b>Más de 60 años</b>			
Hombres	6	1	5
Mujeres	1	-	1
<b>Total</b>	<b>535</b>	<b>97</b>	<b>438</b>

FUENTE: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

**TABLA 80**  
**Evolución de la actividad del juzgado de menores (1997-2000)**

	1997	1998	1999	2000
<b>Pendientes de inicio</b>				
Asuntos de menores	94	68	116	79
Ejecuciones	62	91	67	74
<b>Ingresados</b>				
Asuntos de menores	168	231	221	255
Ejecuciones	257	206	209	164
<b>Resueltos</b>				
Asuntos de menores	194	183	258	206
Ejecuciones	228	230	202	150
<b>Pendientes de finalizar</b>				
Asuntos de menores	68	116	79	128
Ejecuciones	91	67	74	88

FUENTE: Consejo General del Poder Judicial. Memoria.

**TABLA 81**  
**Evolución de las sentencias dictadas por el juzgado de menores (1997-2000)**

	1997	1998	1999	2000
Sentencias penales	-	-	-	183
Condenatorias penales	-	-	-	165
Absolutorias penales	-	-	-	18
Resoluciones penales totales	181	161	224	183

FUENTE: Consejo General del Poder Judicial. Memoria.



## 9. PRESUPUESTO DE GASTO QUE DEDICA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE BIENESTAR

En los capítulos anteriores se han utilizado para la elaboración de las tablas y figuras sobre los presupuestos de gastos los boletines oficiales, así como las memorias de las Consejerías implicadas en la prestación de los bienes sobre los que teníamos interés, desglosando los conceptos de aquellas consejerías cuya organización interna no solo prestaba ese servicio sino otros, con lo que se dificultaba la adecuada separación. Sin embargo, para la composición de este apartado hemos utilizado la tabla siguiente en la que se refleja la evaluación del gasto en la producción de bienes de carácter social tal y como aparece en los sucesivos anuarios estadísticos de la Región de Murcia que elabora la Consejería de Hacienda, aunque no coincida exactamente con los datos que hemos extraído de forma independiente de los presupuestos para cada consejería implicada en lo que nosotros hemos utilizado como producción de bienestar social.

**TABLA 82**  
**Evolución del gasto en la producción de bienes públicos de carácter social**  
**(miles de pesetas y porcentajes)**

Bienes públicos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Sanidad	7.134.686	8.159.763	9.649.581	9.887.473	15.711.583	12.693.585	12.806.261	9.983.315	11.204.492	11.945.561
	10,63%	11,25%	12,41%	11,66%	18,34%	14,48%	12,49%	7,66%	7,78%	7,82%
Educación	1.668.926	1.863.016	1.727.956	1.778.133	1.675.273	1.660.172	10.623.297	11.453.726	12.732.167	15.529.166
	2,49%	2,57%	2,22%	2,10%	1,96%	1,89%	10,36%	8,78%	8,84%	10,17%
Vivienda	2.753.433	2.875.530	2.961.925	4.278.763	2.533.260	3.048.812	3.237.361	3.317.444	4.393.216	4.650.261
	4,10%	3,97%	3,81%	5,05%	2,96%	3,48%	3,16%	2,54%	3,05%	3,05%
Bienestar comunitario	6.631.684	6.533.280	6.467.264	7.385.009	8.496.615	11.527.012	12.040.835	13.004.223	13.475.281	14.152.384
	9,88%	9,01%	8,32%	8,71%	9,92%	13,15%	11,74%	9,97%	9,36%	9,27%
Cultura	3.896.080	3.547.075	3.415.111	3.144.705	2.591.619	2.952.423	2.644.091	2.940.116	3.681.834	3.769.655
	5,80%	4,89%	4,39%	3,71%	3,02%	3,37%	2,58%	2,25%	2,56%	2,47%
<b>Total</b>	<b>22.084.809</b>	<b>22.978.664</b>	<b>24.221.837</b>	<b>26.474.083</b>	<b>31.008.350</b>	<b>31.882.004</b>	<b>41.351.845</b>	<b>40.698.824</b>	<b>45.486.990</b>	<b>50.047.027</b>
	<b>32,89%</b>	<b>31,68%</b>	<b>31,15%</b>	<b>31,22%</b>	<b>36,19%</b>	<b>36,36%</b>	<b>40,31%</b>	<b>31,21%</b>	<b>31,59%</b>	<b>32,77%</b>

FUENTE: Consejería de Economía y Hacienda. Anuario Estadístico de la Región de Murcia, 2000, tomo I, p. 474.

A pesar de que en términos absolutos se duplica el gasto, a lo largo de todo el período la participación en el total se queda igual que estaba, decreciendo ligeramente un 0,12%. En términos generales, se observa que 1996 es el año en el que más cantidad de presupuesto se destina al conjunto de estos cinco sistemas, este fuerte repunte se debe al aumento en educación que multiplica su gasto en más de seis veces motivado por la asunción de las transferencias en enseñanza universitaria.

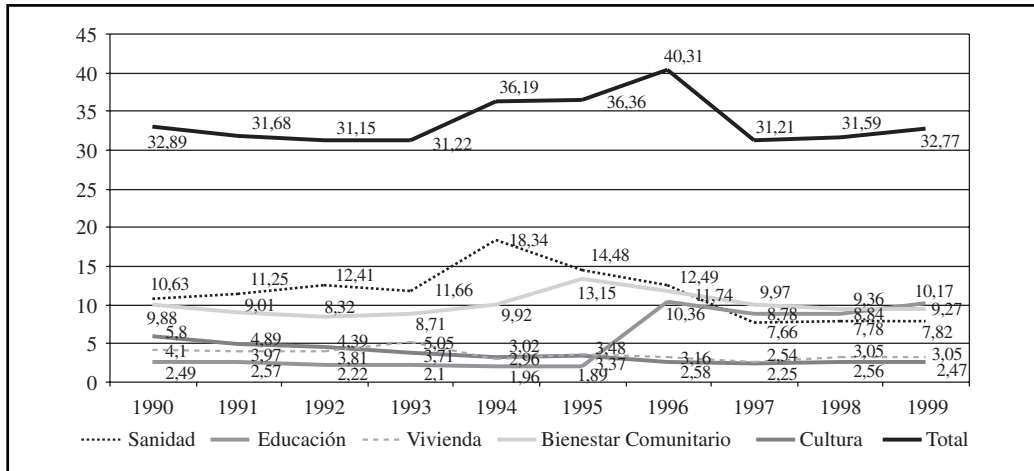
En 1994 el presupuesto crece en un 17% debido al aumento en sanidad del 30% respecto 1993, aunque en 1995 vuelve a bajar un 20%.

La participación de cultura se reduce a menos de la mitad en todo el período, y la de sanidad en una cuarta parte. Bienestar social crece un 35% en 1995 pero al final del período decrece un 0,61% respecto a 1990.

En 1990 donde más se invertía era en sanidad y bienestar social, y en 1999 se gastó más en educación y bienestar comunitario.

En general, se puede decir que todas las partidas crecen en términos absolutos, pero en términos relativos sólo crece educación que pasa del 2,5% al 10,17% en 1999.

El gasto por habitante se duplica, pasando de las 21.268 pesetas en 1990 a las 44.245 pesetas de 1999. La ponderación del gasto por habitante en todas las partidas disminuye salvo en educación.



**Figura 15.** Evolución del porcentaje de gasto en la producción de bienes públicos de carácter social sobre el total presupuestado.

## 10. PRESUPUESTO DE LOS SISTEMAS

Para iniciar este capítulo hemos considerado oportuno hacerlo con la tabla 83, en la que se presentan los presupuestos generales de gastos de la Comunidad Autónoma para el período utilizado como referencia.

**TABLA 83**  
Presupuesto general de gastos por capítulos. CC.AA. de Murcia, 1990-1999 (miles ptas.)

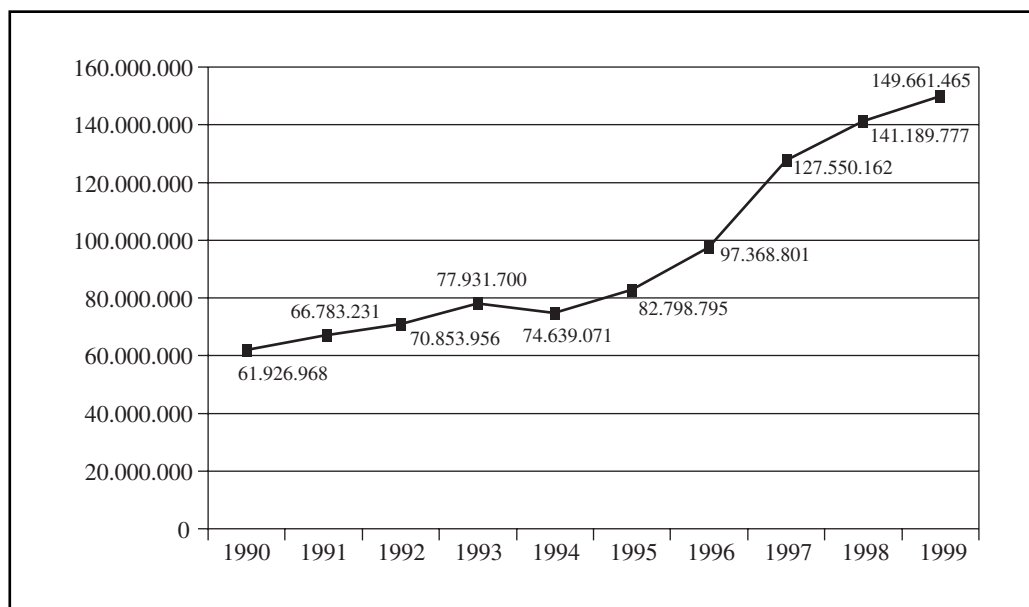
Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	13.775.989	3.526.994	4.808.251	10.978.840	18.258.797	9.371.012	228.000	979.085	61.926.968
1991	14.860.475	3.529.970	5.762.000	11.965.577	19.190.057	8.852.152	212.000	2.411.000	66.783.231
1992	15.951.812	3.986.779	5.850.041	14.098.316	19.990.776	8.843.030	31.002	2.102.200	70.853.956
1993	16.530.000	4.224.425	7.839.000	13.140.171	20.852.629	12.499.473	135.002	2.711.000	77.931.700
1994	12.625.376	2.957.756	9.849.888	13.512.149	16.265.415	15.126.495	85.002	4.216.990	74.639.071
1995	13.434.808	3.462.382	9.336.400	18.064.119	17.813.659	17.275.425	54.002	3.358.000	82.798.795
1996	16.102.900	4.254.789	9.681.111	25.841.083	17.935.044	19.289.695	88.001	4.176.178	97.368.801
1997	14.563.556	3.280.421	8.682.373	46.528.391	19.331.766	26.411.686	28.001	8.723.968	127.550.162
1998	15.673.102	3.504.395	7.870.946	52.115.504	22.247.880	27.517.403	6.001	12.254.546	141.189.777
1999	16.524.178	4.052.764	6.423.432	54.672.650	26.605.931	28.325.252	16.000	13.041.258	149.661.465

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El ritmo medio de crecimiento del presupuesto total de la Comunidad Autónoma para todo el período analizado ha sido de un 14,1%. Mientras que en términos absolutos el gasto total de la Comunidad se ha multiplicado por 2,41, el gasto medio por habitante ha crecido algo menos, multiplicándose por 2,23, pasando de 59.226 pesetas en 1990 a 132.312 pesetas en 1999.

En 1994 el presupuesto disminuye en un 4% debido a la bajada de las inversiones reales y a la congelación de las transferencias corrientes, que ya en 1993 bajaron un 6.8%. En 1994 las Consejerías de Sanidad y Asuntos Sociales se unen, teniendo un presupuesto agregado inferior que en 1993 cuando estaban separadas. Las Consejerías de Educación y Obras Públicas disminuyen su presupuesto también, sobre todo la última.

Sin embargo en 1997 se observa un incremento significativo del gasto respecto al año anterior, teniendo una tasa de variación anual del 31%, sobre todo consecuencia del aumento de las transferencias corrientes que se multiplican por dos en términos absolutos, y se incrementan un 10% en términos relativos respecto a 1996. Las transferencias de capital crecen un 37% en términos absolutos, pero sólo lo hacen un 1% en términos relativos. La suma de las participaciones de transferencias corrientes, de capital e inversiones reales a lo largo del período aumenta un 10%, suponiendo en 1999 las tres cuartas partes de lo presupuestado para este año.



**Figura 16.** Evolución del presupuesto total de gasto de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Una vez que se ha visto el presupuesto general de la Comunidad Autónoma, vamos a desglosar el presupuesto para las Consejerías que contienen los servicios que nos interesan.

Con el fin de hacer más comprensivo el presupuesto por capítulos de servicios sociales se presenta en tres apartados: Dirección General de Política Social actual (pero con diferentes nombres en los años de referencia) ISSORM y Dirección General de la Mujer.

**TABLA 84**  
**Evolución del gasto de la Dirección General de Política Social por capítulos.**  
**1990-1999 (en miles de pesetas)**

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	286.062	58.680	20.000	4.274.223	254.000	415.000	-	-	5.298.965
1991	311.717	58.680	20.000	4.471.200	185.000	450.000	-	-	5.496.597
1992	380.742	63.610	20.000	4.717.701	173.000	399.500	-	-	5.754.553
1993	401.411	59.378	20.000	4.754.077	335.000	490.000	-	-	6.059.866
1994	199.642	34.500	3.000	4.257.675	210.000	255.000	-	-	4.959.817
1995	199.217	33.550	7.000	4.358.132	40.000	331.623	-	-	4.969.522
1996	249.227	66.743	-	3.889.776	40.150	387.094	-	-	4.632.990
1997	182.810	63.848	-	1.517.852	329.453	820.165	-	-	2.914.128
1998	164.958	29.955	-	2.061.070	207.791	866.487	-	-	3.524.884
1999	183.580	40.000	-	2.160.817	207.000	933.487	-	-	3.524.884

En 1990 y 1991 el presupuesto comprende el de la Dirección General de Bienestar Social más la Secretaría General de la Consejería, (menos las transferencias que realiza la misma al ISSORM, este criterio se mantiene para todo el período), englobadas en la Consejería de Bienestar Social.

En 1992 y 1993 la Consejería pasa a denominarse Consejería de Asuntos Sociales.

En 1994 y 1995 la Dirección General pasa a denominarse Dirección General de Bienestar, perteneciente a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

En el período 1996-1999 la Dirección General pasa a denominarse Dirección General de Política Social y Familia, perteneciente a la Consejería de Sanidad y Política Social.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El gasto de la Dirección General de Política Social era mayor que el del ISSORM en 1990, y el final del período sucede lo contrario, por tanto la Dirección General pierde competencias a favor del ISSORM, sobre todo en lo que se refiere en transferencias corrientes desde 1997 a 1999.

El presupuesto crece en términos absolutos desde 1990 a 1993, aunque en términos relativos pasa del 8,55% en 1990 al 7,77% en 1993. A partir de 1994 el presupuesto de la Dirección General desciende paulatinamente, año a partir del que comparte Consejería con sanidad.

El gasto de la Dirección General decrece a un ritmo medio del 3,34%, disminuyendo a su vez la participación relativa en el gasto total de la Comunidad Autónoma, pasando del 8,55% en 1990 a 2,35% en 1999.

**TABLA 85**  
**Evolución del gasto del ISSORM por capítulos, 1990-1999**  
 (en miles de pesetas)

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	2.233.800	790.610	-	200.000	360.000	-	-	-	3.584.410
1991	2.375.048	841.000	-	469.000	360.000	-	-	-	4.045.048
1992	2.687.000	970.000	-	490.000	391.000	-	-	-	4.538.000
1993	2.763.000	905.500	-	444.000	121.000	-	-	-	4.233.500
1994	2.743.576	903.500	-	423.000	60.000	-	-	-	4.130.076
1995	2.772.733	1.146.100	-	650.000	59.000	-	-	-	4.637.833
1996	2.934.851	1.146.100	-	650.000	199.000	-	-	-	4.929.951
1997	4.992.395	1.875.680	-	3.163.029	99.000	-	-	-	10.130.104
1998	5.094.738	2.087.684	-	2.620.818	249.385	-	-	-	10.052.625
1999	5.440.892	2.234.801	-	2.655.818	249.385	-	-	-	10.580.896

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

En el presupuesto del ISSORM se distinguen dos períodos, uno primero desde 1990 a 1996 donde se crece a un ritmo medio del 5,36%, y otro donde en 1997 se produce un salto cuantitativo considerable al duplicarse el presupuesto respecto 1996. Causa de este brusco aumento, son las transferencias corrientes que se multiplican por cinco y además se duplican los gastos de personal.

El ISSORM en términos relativos pasa de un 5,78% en 1990 a un 7,06% en 1999.

La suma de las participaciones de la Dirección General y el ISSORM sobre el gasto total de la Comunidad Autónoma, nos hace ver que en 1990 se dedicaba más presupuesto a servicios sociales que en 1999: la suma de participaciones para 1990 es de un 14,33% y la suma para 1999 es de un 9,41%, de lo que se deduce que en 1999 se invierte un 4,92% menos que en 1990.

**TABLA 86**  
**Evolución del gasto de la Dirección General de la mujer por capítulos**  
 (en miles de pesetas)

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1992	31.232	20.000	-	65.000	-	14.000	-	-	130.232
1993	34.012	18.400	-	56.600	12.000	12.000	-	-	133.012
1994	34.186	24.800	-	51.600	12.500	9.500	-	-	132.586
1995	44.412	38.500	-	54.000	20.000	9.500	-	-	166.412
1996	1.730.928	1.107.960	-	209.352	200.000	33.000	-	-	3.281.240

**TABLA 87**  
**Evolución del gasto en Sanidad por capítulos, 1990-1999 (en miles de pesetas)**

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	5.112.028	1.088.840	-	262.500	805.000	158.000	-	-	7.426.368
1991	5.519.949	1.138.890	-	262.000	1.306.000	386.000	-	-	8.612.839
1992	5.942.558	470.700	-	341.292	1.285.345	333.000	-	-	8.372.895
1993	6.081.577	1.866.204	-	379.980	1.143.000	220.000	-	-	9.690.761
1994	1.620.305	411.564	-	1.951.635	1.103.600	178.399	-	-	5.265.503
1995	1.653.789	420.195	-	970.000	292.755	636.000	-	-	3.972.739
1996	1.445.341	308.575	-	5.252.225	288.500	801.000	-	-	8.095.641
1997	1.474.034	412.250	-	6.178.000	557.171	1.280.900	-	-	9.902.355
1998	1.584.343	480.363	-	7.562.669	866.505	756.785	-	-	11.250.665
1999	1.677.687	538.353	-	8.226.872	987.818	692.035	-	-	12.122.765

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El año de mayor crecimiento en 1996, donde se duplica su presupuesto respecto al año anterior, debido al fuerte incremento de las transferencias corrientes.

A pesar del notable aumento de gastos en Sanidad en términos absolutos a lo largo del período, en términos relativos baja cuatro puntos porcentuales en toda la década, pasando del 12% en 1990 al 8,1% en 1999.

El ratio de gasto por habitante crece algo menos que el gasto en términos absolutos, pasando de 7.152 pesetas por habitante en 1990 a 10.717 pesetas por habitante en 1999.

**TABLA 88**  
**Evolución del gasto por capítulos de la Consejería de educación y universidades 1990-1999 (en miles de pesetas)**

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990 (1)	1.652.443	300.439	-	1.288.700	1.900.000	1.369.000	20.000	-	6.530.582
1991	1.697.636	300.439	-	1.466.600	1.797.002	887.250	-	-	6.148.927
1992	1.781.494	297.300	-	1.339.000	1.598.506	1.060.000	-	-	6.076.300
1993	1.912.000	276.105	-	1.092.000	1.708.000	1.012.000	-	-	6.000.105
1994 (2)	1.784.044	281.803	-	950.000	1.240.360	401.000	-	-	4.657.207
1995	1.861.930	322.800	-	1.200.000	1.247.002	396.998	-	-	5.028.730
1996	1.642.662	192.206	-	9.080.799	691.883	885.505	1	-	12.493.056
1997	1.640.061	241.160	-	9.273.518	603.776	1.604.002	1	-	13.362.518
1998	1.716.016	266.100	-	10.433.177	1.195.018	1.455.201	-	-	15.065.512
1999	1.852.757	298.775	-	11.635.500	3.131.241	1.077.079	-	-	17.995.352

(1) En 1990 la Consejería se denominaba «Consejería de Cultura, Educación y Turismo».

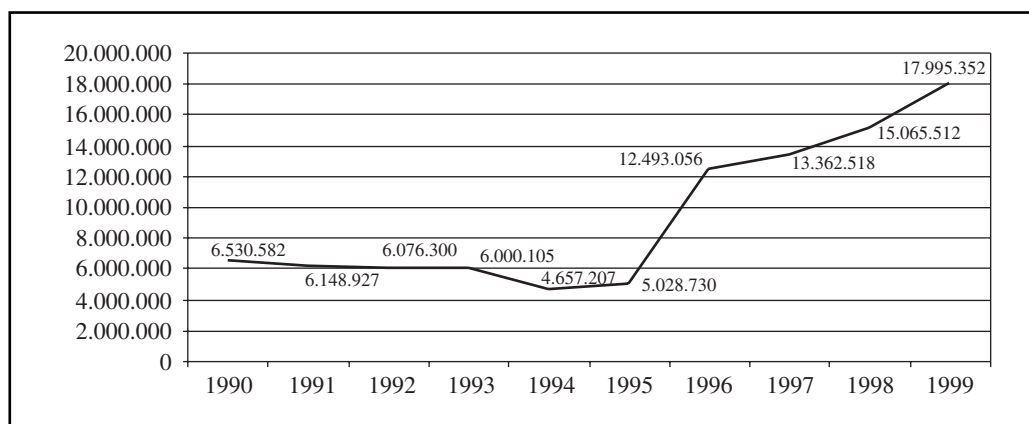
(2) En 1994 la Consejería pasa a denominarse «Consejería de Cultura y Educación».

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

En el presupuesto de esta Consejería se pueden establecer dos períodos muy diferenciados, un primer período hasta 1995 donde el gasto decrece en un 23% hasta situarse alrededor de un 75% de lo presupuestado en 1990; y otro período a partir de 1996 donde se crece a un ritmo medio del 4,4%, para multiplicarse en términos absolutos respecto 1990 por 2,75. El cambio de tendencia se produce en 1996 donde el presupuesto crece respecto al año anterior en un 148%, debido principalmente a las transferencias corrientes que se multiplican por 7.5 en este año.

A pesar del crecimiento en los últimos años, la participación de gasto de esta Consejería sobre el presupuesto total de la Comunidad Autónoma en los diez años sólo ha subido sólo un 1,5%. En 1990 el 10,5% de lo gastado en la Comunidad Autónoma se destinaba a educación y cultura, mientras que diez años después esta cifra aumenta hasta el 12%.

En cuanto al gasto medio por habitante dedicado por la Consejería, se multiplica por 2,5 pasando de 6.289 pesetas por habitante en 1990 a 15.909 pesetas en 1999.



**Figura 17.** Evolución del presupuesto de gasto de la Consejería de educación y universidades (1990-1999).

El ritmo medio de crecimiento del gasto de vivienda es del 9,21%, casi cinco puntos por debajo de la media de crecimiento del presupuesto total de la Comunidad Autónoma.

En términos absolutos el presupuesto se duplica al final del período, pero tiene fuertes oscilaciones que le dan un carácter irregular, pero con tendencia ascendente. Los años de mayor crecimiento son 1993 y 1998, y el de mayor descenso 1994.

El ratio de gasto por habitante no llega a duplicarse como el gasto en términos absolutos, pasando de 1.600 pesetas por habitante en 1990 a 2.824 pesetas por habitante en 1999. Por otro lado hay que decir que de los cinco sistemas es el que menos gasto por habitante dedica.

A pesar de duplicarse el gasto en términos absolutos, el gasto en vivienda en términos relativos, decrece un 0,55%, suponiendo en 1990 un 2,68% y un 2,13% en 1999 del gasto de la Comunidad Autónoma.

Las oscilaciones son más continuas en términos relativos, creciendo su participación un año y decreciendo al año siguiente, siendo su mayor participación en 1993 con un 3,69%, año en que coincide con su mayor crecimiento.

**TABLA 89**  
**Presupuesto de gastos por capítulos en vivienda**  
**1990-1999 (en miles de pesetas)**

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	149.021	46.080	50.000	22.000	1.075.000	190.001	75.000	55.000	1.662.102
1991	154.302	46.080	35.000	22.000	1.155.001	110.001	-	67.000	1.589.384
1992	163.610	33.199	-	5.000	1.391.000	210.001	-	-	1.802.810
1993	158.079	26.660	-	5.000	1.510.000	1.178.701	-	-	2.878.440
1994	158.985	32.531	-	5.000	1.256.614	330.002	-	-	1.783.132
1995	164.778	35.031	103.200	3.000	1.338.000	513.000	-	11.000	2.168.009
1996	163.248	18.857	-	5.000	1.048.700	810.000	-	-	2.045.805
1997	153.208	21.300	-	-	791.005	1.267.001	-	-	2.232.514
1998	158.623	19.500	-	10.971	610.601	2.233.600	-	-	3.033.295
1999	167.637	30.610	-	-	769.602	2.226.500	-	-	3.194.349

Desde 1990 a 1992 el presupuesto pertenece a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda englobados en los programas: 431A Promoción y rehabilitación de viviendas, 431C Promoción pública de viviendas. La Dirección General pertenece en este año a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas.

En 1993 desaparece el programa 431C y la misma Dirección General pasa a pertenecer a la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente.

En 1994 vuelve a aparecer el programa 431C y la Consejería pasa a denominarse como en 1990.

Desde 1996 a 1999 la Dirección General pasa a denominarse Dirección General de Ordenación del territorio y vivienda.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El presupuesto de trabajo en términos absolutos se triplica a lo largo del período, al igual que el ratio de gasto por habitante, que pasa de 1.286 pesetas por habitante en 1990 a 3.786 pesetas por habitante en 1999.

El gasto tiene un perfil ascendente salvo para los años 1993 y 1996, en contraposición a 1995 donde se duplica el presupuesto, produciendo un salto cuantitativo que se mantiene creciendo hasta el final del período.

El crecimiento medio del período es de un 22,06%, ocho puntos por encima de la media de crecimiento del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Este fuerte crecimiento en términos absolutos se confirma en términos relativos, o lo que es lo mismo, la participación de trabajo en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que se ha incrementado en un 0,7%, pasando del 2,15% en 1990 al 2,86% de 1999, lo que supone una variación del 24,82%.



**TABLA 90**  
**Evolución del gasto en trabajo por capítulos**  
**1990-1999 (en miles de pesetas)**

Año	Cap. I Gastos de personal	Cap. II Gastos bienes y servicios	Cap. III Gastos finan- cieros	Cap. IV Transfe- rencias corrientes	Cap. VI Inver- siones reales	Cap. VII Transfe- rencias capital	Cap. VIII Activos finan- cieros	Cap. IX Pasivos finan- cieros	Total
1990	86.767	36.991	–	332.859	–	879.000	–	–	1.335.956
1991	93.066	36.986	–	332.859	8.000	927.000	–	–	1.397.911
1992	102.722	35.890	–	195.000	117.210	1.080.765	–	–	1.531.587
1993	120.191	33.547	–	150.000	–	987.271	–	–	1.291.009
1994	119.065	33.547	–	119.000	–	1.261.000	–	–	1.532.612
1995	118.879	33.547	–	121.380	14.000	2.841.000	–	–	3.128.806
1996	468.217	78.437	–	109.245	30.059	2.302.190	–	–	2.988.148
1997	453.819	91.587	–	165.310	51.366	2.476.574	–	–	3.238.656
1998	479.219	91.587	–	159.060	71.366	2.845.076	–	–	3.646.308
1999	487.995	91.587	–	170.272	64.366	3.469.000	–	–	4.283.220

En 1990 y 1991 el presupuesto pertenece a la Dirección General de Empleo y Desarrollo Cooperativo que a su vez esta incluida en la Consejería de Bienestar Social.

En 1992 el presupuesto pertenece a la Dirección General de Empleo y Economía Social que pertenece a la Consejería de Economía y Fomento.

En 1993 la misma Dirección General pertenece a la Consejería de Economía, Hacienda y Fomento.

En 1994 y 1995 la Dirección General pasa a denominarse Dirección General de Trabajo y está englobada en la Consejería de Fomento y Trabajo.

Desde 1996 hasta 1999 la misma Dirección general pasa a pertenecer a la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

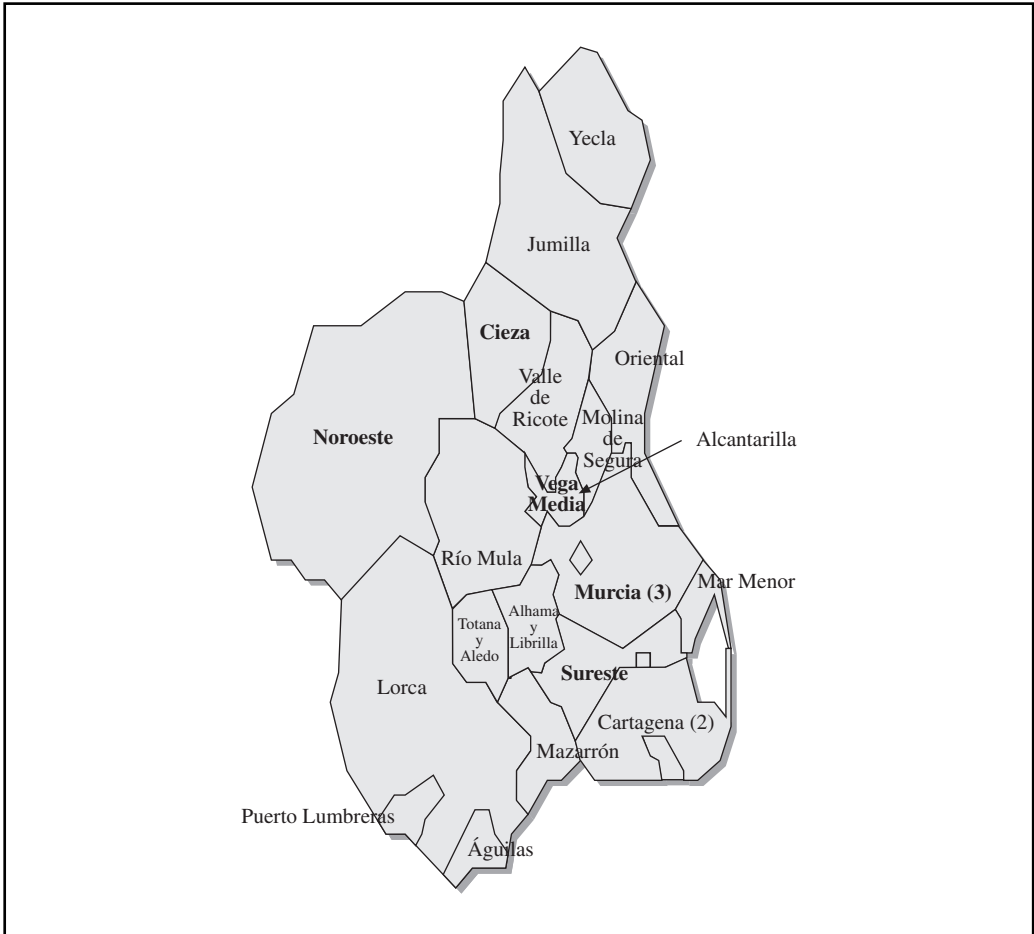
## 10.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES AUTONÓMICOS

### 10.1.1. Evolución del gasto en programas de atención primaria

Como ya hemos señalado al desarrollar el articulado de la Ley de Servicios Sociales que recoge y explica los servicios sociales comunitarios (artículos 7 y del 9 al 18) y posteriormente el Decreto 28/1987, de 14 de mayo, por el que se regula la estructura básica de los servicios comunitarios (Servicio Social de Información y Orientación, Servicio Social de Promoción y Cooperación Social, Servicio Social de Atención Domiciliaria y Servicio Social de Convivencia) La intencionalidad es que se realicen desde los Ayuntamientos y se configuren como la base de todo el sistema de Servicios Sociales, conformando una red primaria<sup>53</sup>. Si para llevar a cabo las prestaciones fuese necesario se deberían crear Mancomunidades de municipios u otras figuras que favorezcan el sistema de prestaciones sociales. En la actualidad existen estructuras de prestación de servicios sociales en la totalidad de ayuntamientos de la región. En la

<sup>53</sup> La Dirección General de Política Social ha editado un folleto sobre los Centros de Servicios Sociales y Unidades de Trabajo Social de la Región de Murcia (febrero, de 1999).

tabla n.º 91 puede comprobarse de forma fehaciente. Hay 29 Centros de Servicios Sociales, 116 UTS y 6 mancomunidades<sup>54</sup> para los 45 municipios de la Región.



**Figura 18.** Mapa de los centros de servicios sociales en la Región de Murcia.

La cobertura de servicios sociales a través del convenio establecido en el Plan Concertado, también tiene su reflejo en la tabla n.º 92, en el que se comprueba el nivel de financiación y de participación económica alcanzado para el presupuesto de 1998; así como la evolución del presupuesto en los últimos diez años<sup>55</sup> (tabla n.º 93). El número de profesionales que trabajan en la estructura de servicios sociales bajo el paraguas financiero del Plan Concertado también hemos considerado que es un dato de relevancia (tabla n.º 94)<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> La población de derecho de la Región de Murcia es de 1.115.068 personas, según la Renovación Padronal realizada a 1 de enero de 1998. Existe un porcentaje del 28,3% de menores de 20 años; entre 21 y 64 años el porcentaje es del 58,8% y los mayores de 65 años alcanzan un 13,2%.

<sup>55</sup> En la actualidad alcanza el Plan Concertado al 98% de la población con 44 de los 45 municipios de la Región.

<sup>56</sup> Quisiera dar las gracias y reconocer las atenciones prestadas desde la Dirección General de Política Social, en especial a Jesús Barberá Navarro y Carmen Alburquerque.

**TABLA 91**  
**Centros de servicios sociales y UTS de la Comunidad Autónoma de Murcia (2001)**

Centros servicios sociales	Población	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad	Año creación	Número UTS
Alcantarilla	30.144	5,5	5.480,7	1990	4
Río Mula	27.800	732,7	38	1990	5
Comarca Oriental	27.816	437,3	63,6	1990	4
Mar Menor	30.436	121,6	250,3	1990	4
Cieza	30.875	365,1	84,5	1990	4
Aguilas	24.894	253,7	98,1	1989	3
Puerto Lumbreras	9.961	144	69,4	1989	1
Vega Media	19.321	49,8	388	1989	3
Lorquí	5.482	15,8	347	1998	1
Ceutí	7.041	10,2	690	1998	1
Alguazas	6.933	23,7	293	1998	1
Las Torres de Cotillas	14.132	39	362,3	1995	2
Molina de Segura	37.806	169	223,7	1990	9
Valle de Ricote	36.223	406,1	89,2	1990	9
Comarca del Sureste	38.707	501,2	77,3	1990	5
Jumilla	20.092	972,4	20,6	1989	4
Yecla	27.362	607,7	45	1989	3
Totana	20.466	287,7	71,1	1989	2
Mazarrón	14.591	318,7	45	1989	2
Alhama	14.175	313,8	45	1989	2
Librilla	3.764	56,3	66,8	1994	1
Campos del Río	1.949	47,8	40,7	1997	1
Comarca del Noroeste	52.631	2.305	22,8	1991	7
Lorca	65.919	1.678,0	39,3	1988	7
Cartagena I y II	168.023	557,5	301,3	1991	8
Murcia I, II y III	328.100	891,7	368	1991	28
<b>Total UTS</b>					<b>118</b>

**TABLA 92**  
**Evolución del presupuesto del plan concertado por fuentes de financiación (según proyectos de los centros de servicios sociales) 1990-2000**

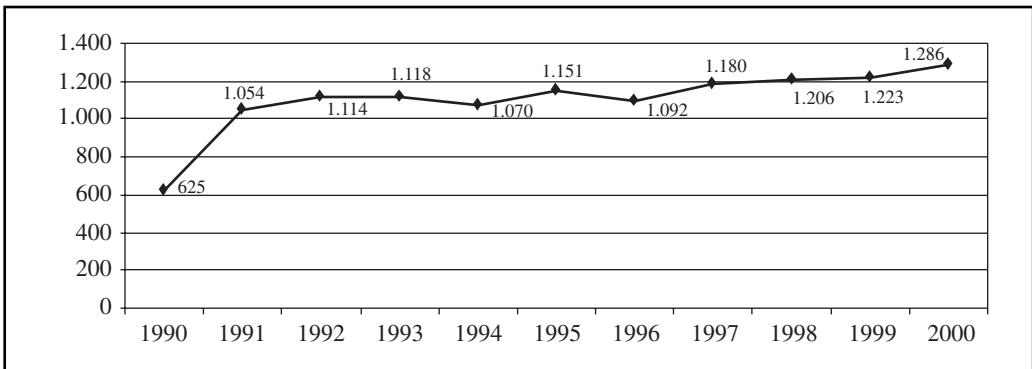
Año (1)	CCLL	CARM	MAS	Remanentes	Total
1990	170.325.275	224.176.809	159.566.000	71.362.385	625.430.469
1991	270.963.230	520.382.620	214.753.000	48.470.426	1.054.569.276
1992	342.344.101	488.142.000	231.913.266	52.348.770	1.114.748.137
1993	355.030.420	512.339.000	242.783.244	7.968.618	1.118.121.282
1994	348.599.124	477.911.000	242.793.244	1.294.419	1.070.597.787
1995	347.960.057	495.653.799	308.281.081	–	1.151.894.937
1996	353.433.261	441.779.000	296.936.000	–	1.092.148.261

**TABLA 92**  
(Continuación)

Año (1)	CCLL	CARM	MAS	Remanentes	Total
1997	397.352.895	441.779.000	341.773.111	–	1.180.905.006
1998	408.474.867	441.779.000	356.493.664	–	1.206.747.531
1999	401.268.930	444.506.000	377.770.390	–	1.223.545.320
2000	422.143.670	450.000.610	414.400.000	–	1.286.544.280
<b>Total</b>	<b>3.817.895.830</b>	<b>4.938.448.838</b>	<b>3.187.463.000</b>	<b>–</b>	<b>12.125.252.286</b>

(1) Los proyectos a partir del año 1997 contemplan dentro del presupuesto del centro los créditos de la ayuda a domicilio.

\* No se incluye el gasto de ayuda a domicilio.



**Figura 19.** Evolución del presupuesto del plan concertado por fuentes de financiación (según proyectos de los centros de servicios sociales), 1990-2000.

**TABLA 93**  
**Personal de los centros de servicios sociales de la Región de Murcia según tipo de profesión (año 1999)**

	Total Región de Murcia
Sociólogo	1
Psicólogo	24
L. Derecho	19
Trab. Social	134
Educador	47
Auxiliar educación	6
Auxiliar hogar	390
Administrativo	3
Auxiliar administrativo	48
Animador	10
Monitor	8
Ordenanza	6
Conductor	1

**TABLA 94**  
**Características, financiación y variables del plan concertado en la Región de Murcia (1991-1996)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995			
<b>1.º Cobertura poblacional</b>									
— Número de municipios			45		45	44	44	44	44
— Número de habitantes			1.013.530		1.027.098	1.038.177	1.026.806	1.044.616	1.044.616
<b>2.º Número de proyectos financiados</b>									
1. Centros de servicios sociales		19	19	19	21	23	24	25	25
— Comedor social		—	—	—	—	—	—	—	—
— Oficina de información		—	—	—	—	—	—	—	—
— Centro estancia diurna		—	—	—	—	—	—	22	45
— Miniresidencia		—	—	—	—	—	—	—	—
— Piso tutelado		—	—	—	—	—	—	—	—
— Número usuarios		62.480			57.454	89.552	71.522	76.068	65.897
2. Albergues:		—	—	—	—	—	—	—	—
— Número usuarios		—	—	—	—	—	—	—	—
3. Centros de acogida:		—	—	—	—	—	—	—	—
— Número usuarios		—	—	—	—	—	—	—	—
<b>3.º Crédito total comprometido</b>			1.211.578.769	1.579.379.896	1.861.333.603	2.024.470.150	2.542.088.079	2.297.507.103	
— Corporaciones locales		35%		51%	59%	64%	67%	68%	
— Comunidad autónoma		43%		31%	27%	24%	21%	19%	
— MTAS		18%		15%	13%	12%	12%	13%	
— Remanentes		4%		3%	—	—	—	—	
<b>4.º Desglose de gastos</b>			1.159.190.769	1.571.411.277	1.860.039.184	2.024.470.150	2.542.088.079	2.297.507.103	
— Prestaciones		39%		48%	48%	49%	40%	48%	
— Personal		54%		45%	45%	43%	41%	45%	
— Mantenimiento		6%		7%	7%	7%	6%	5%	
— Inversión		—		—	—	—	12%	2%	
<b>5.º Empleo</b>			529	481	486	525	688	624	
— Plantilla		259	250	252	261	264	314	300	
— Prestaciones		270	231	234	264	374	374	324	

**TABLA 95**  
**Evolución del número de centros de servicios sociales (1990-2000)**

CSS	
1990	14
1991	19
1992	21
1993	23
1994	24
1995	25
1996	25
1997	26
1998	26
1999	26
2000	26

FUENTE: Memorias del Plan Concertado (96-00). Elaboración propia.

**TABLA 96**  
**Evolución de la financiación del SAD en la Comunidad Autónoma de Murcia (1995-2001)**

SAD CARM	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Lorca	7.484.800	10.117.600	10.117.600	11.117.600	13.704.000	15.405.600	15.713.712
Noroeste	15.439.600	17.126.400	17.123.200	18.853.600	19.976.000	21.440.250	23.382.273
Puerto Lumbreras	3.877.600	3.877.600	3.877.600	4.027.200	4.105.600	4.328.363	4.770.130
Vega Media	12.700.334	11.592.800	10.485.266	10.485.600	10.485.600	10.485.600	-
Molina de Segura	28.678.400	28.678.400	28.678.400	28.678.400	28.678.400	28.678.400	29.251.968
Jumilla	13.430.400	13.430.400	13.430.400	13.430.400	13.430.400	13.430.400	13.699.008
Totana	9.403.200	9.403.200	9.403.200	9.403.200	9.403.200	9.403.200	9.591.264
Valle de Ricote	20.043.200	20.043.200	20.043.200	20.043.200	20.043.200	20.043.200	20.444.064
Río Mula	12.581.600	12.581.600	12.581.600	12.581.600	12.581.600	12.581.600	12.833.232
Cieza	4.260.000	5.331.200	5.331.200	8.039.200	8.643.200	9.897.601	9.897.601
C. Oriental	9.996.000	9.996.000	9.996.000	10.582.400	10.582.400	10.873.254	11.621.919
Alcantarilla	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.240.000
Sureste	6.515.200	7.773.600	7.773.600	10.336.000	11.687.200	12.906.381	13.820.137
Mar Menor	8.995.200	10.095.200	10.095.200	10.140.000	10.457.600	11.082.452	12.942.501
Cartagena	19.968.000	25.004.800	25.004.800	32.995.200	42.072.800	49.596.269	53.251.715
Murcia	107.942.400	107.942.400	107.942.400	107.942.400	113.829.600	117.075.663	122.525.162
Águilas	4.195.200	4.918.400	4.918.400	6.377.600	7.278.400	8.068.197	9.579.161
Yecla	10.736.000	10.736.000	10.736.000	10.736.000	10.736.000	10.890.966	11.237.585
Alhama Murcia	4.321.600	4.321.600	4.321.600	4.708.800	4.978.400	5.338.226	5.943.391
Mazarrón	3.458.400	4.272.000	4.272.000	4.298.400	4.602.400	4.965.454	5.760.763
Librilla	3.038.400	3.038.400	3.038.400	3.038.400	3.038.400	3.038.400	3.099.168
Torres de Cotillas	8.108.000	8.108.000	8.108.000	8.108.000	8.108.000	9.392.924	9.580.782
Campos del Río (1)	-	-	1.107.534	1.108.000	1.108.000	1.108.000	1.130.160
Aledo (2)	-	-	-	-	969.600	969.600	988.992
Ceutí (3)	-	-	-	-	-	-	3.335.808
Lorquí	-	-	-	-	-	-	3.015.120
Alguazas	-	-	-	-	-	-	4.344.384
<b>Total</b>	<b>327.173.534</b>	<b>340.388.800</b>	<b>340.385.600</b>	<b>359.031.200</b>	<b>382.500.000</b>	<b>403.000.000</b>	<b>424.000.000</b>

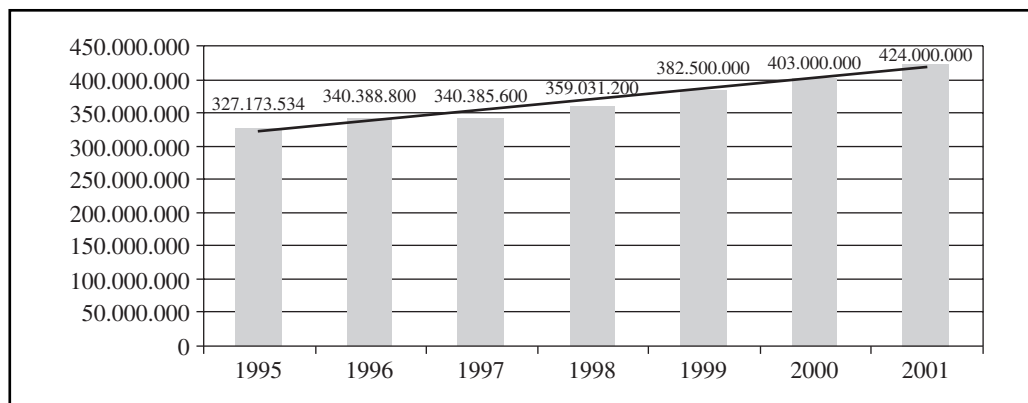
(1) Campos del Río aparece en los presupuestos a partir de 1997.

(2) Aledo aparece en los presupuestos a partir de 1999.

(3) La mancomunidad de la Vega Media en el año 2001 aparece como Ceutí, Lorquí y Alguazas.

FUENTE: Datos de la Dirección General de Política Social; elaboración propia.

Para el período analizado el gasto crece a un ritmo medio del 4,22%, con un estancamiento en 1997 donde se gastan 3.200 pesetas menos que en 1996. El año de mayor crecimiento es 1999 con un 6,53% respecto al anterior, para luego ralentizar su crecimiento.



**Figura 20.** Evolución del gasto en ayuda a domicilio en la CC. AA. de Murcia (1995-2001).

### 10.1.2. Presupuesto por programas especializados

Los Servicios Especializados<sup>57</sup> en la Comunidad Autónoma de Murcia se conforman en nuestra Ley de Servicios Sociales (Ley 8/1995) como un nivel secundario de atención, complementaria e intercomunicada con la Red de Servicios Primarios o Comunitarios. Los Servicios Especializados están caracterizados por:

- El acceso a los mismos debe realizarse a partir del Servicio de Atención Primaria correspondiente.
- Sus actuaciones y prestaciones son más concretas y específicas que en los Servicios Sociales Comunitarios.
- Implican siempre equipamientos y Servicios más tecnificados y singularizados.
- Están dirigidos a colectivos específicos.
- Se organizan generalmente en base a un problema, necesidad o sector de población específico, y no en base al territorio, por lo que generalmente tienen un ámbito territorial superior al de la atención primaria.

La realidad de los Servicios Sociales Especializados en esta Comunidad Autónoma responde a una considerable evolución que ha ido en paralelo con el gran desarrollo de los servicios prestados por los Ayuntamientos y los que la Comunidad Autónoma ha ido generando o ha recibido en las transferencias, habiendo superado en ese momento, el tránsito entre existir como recursos aislados y estar plenamente integrados en un sistema de Servicios tal como se diseña en la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Los servicios que aquí se reflejan son los indicados en la estructura organizativa del ISSORM y de la Dirección General de Política Social que se mostraron en el capítulo 3, en el apartado dedicado a los servicios sociales.

<sup>57</sup> Los datos y notas de este apartado han sido tomados de Memoria 1997. Serie Informe n.º 24. Consejería de Sanidad y Política Social. ISSORM; y Memoria 1997. ISSORM. Consejería de Sanidad y Política Social.

**TABLA 97**  
**Presupuestos por programas ISSORM (1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Direc. y servi. general											
ISSORM	213.781	246.897	303.403	283.809	284.466	315.105	331.615	490.587	540.536	579.254	680.693
Residencia Luis											
Valenciano (2)	760.353	828.794	909.227	916.202	873.109	853.578	952.129	832.522	804.557	839.397	501.611
Serv. técnico. y prest.											
ISSRM	230.224	246.701	260.225	274.232	251.502	292.484	300.355	-	-	-	-
Protección del menor	812.236	645.092	684.836	672.880	678.097	824.285	827.648	277.203	244.288	252.541	-
Planif. y ejec. nuevos programas	10.022	5.434	6.120	5.555	20.230	21.140	21.126	-	-	-	-
Minusválidos (3)	719.647	738.022	811.152	799.711	745.868	790.478	867.327	1.298.833	1.407.152	1.455.035	1.734.783
Tercera edad (4)	677.343	724.255	900.966	703.155	701.965	727.945	834.481	2.423.950	2.567.805	2.738.390	3.189.581
Tiempo libre-otros colectivos y turismo social (6)	160.804	132.418	135.801	112.747	114.993	113.593	103.085	132.639	158.866	170.549	164.390
Plan regional inserción social (1)	-	477.435	526.270	485.209	459.946	689.225	692.205	-	-	-	-
Gestión de servicios sociales (5)	-	-	-	-	-	-	-	1.645.854	1.481.255	1.653.916	1.271.042
Pensiones, ayudas y subvenciones (7)	-	-	-	-	-	-	-	3.028.516	2.848.166	2.892.814	2.110.779
<b>Total</b>	<b>3.584.410</b>	<b>4.045.048</b>	<b>4.538.000</b>	<b>4.253.428</b>	<b>4.130.176</b>	<b>4.627.833</b>	<b>4.929.971</b>	<b>10.130.104</b>	<b>10.052.625</b>	<b>10.581.896</b>	<b>9.652.879</b>

(1) En 1995 pasa a denominarse plan de inserción y protección social.

(2) En 1997 pasa a denominarse personas con trastorno mental y otros c.

(3) En 1997 pasa a denominarse personas con discapacidad.

(4) En 1997 pasa a denominarse personas mayores.

(5) En 1997 aparece.

(6) En 1997 se denomina turismo social.

(7) En 1997 aparece.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

De 1996 a 1997, se multiplica por más de dos el presupuesto total destinado a programas. Siendo los programas de mayor gasto los de «tercera edad», «minusválidos» y el de «pensiones, ayudas y subvenciones», por este orden. Teniendo los dos primeros continuidad para todo el período analizado. El de minusválidos crece considerablemente en 1997, el de tercera edad para ese mismo año triplica su gasto.

Los programas que más importancia relativa tenían en 1990 eran: «Residencia Luis Valenciano» y «Protección del menor». En 1999 los programas de mayor gasto son: «Tercera edad» y «Pensiones, ayudas y subvenciones».

El ratio de gasto por habitante se multiplica casi por tres, pasando de 3.451 pesetas a 9.354 pesetas en 1999.



**TABLA 98**  
**Presupuestos por programas de la Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(de la Secretaría sectorial de acción social, menor y familia y de la Dirección General de Política Social). 1990-2000**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dirección y serv. generales	3.620.835	4.089.669	4.570.861	4.313.913	6.208.600	9.869.823	11.162.251	15.417.277	15.523.487	16.648.529	8.399.073
Planif. y evaluac. serv. sociales	1.748.806	1.737.243	1.757.279	1.991.310	1.647.614	1.883.317	2.075.004	2.677.073	3.330.261	3.524.884	2.516.330
Pensiones	3.323.990	3.527.683	3.704.219	-	-	-	-	-	-	-	-
Pens. no contrib. S.S./INSS	-	-	55.194	3.760.418	3.312.203	3.086.205	2.361.165	-	-	-	-
Promoción mujer	-	-	130.232	133.012	132.586	166.412	168.821	173.467	-	-	-
Salud mental y drogodepend.	860.882	-	-	-	160.838	246.489	-	-	-	-	-
Familia	-	-	-	-	-	-	28.000	63.588	-	-	232.097
Atención minusv.	-	-	-	-	-	-	843.483	-	-	-	-
Atención 3.ª edad	-	-	-	-	-	-	1.481.839	-	-	-	-
Otros ser. socia.	-	-	-	-	-	-	421.406	-	-	-	-
Admo. serv. soc. complement.	-	-	-	-	-	-	534.512	-	-	-	-
Protec. menor (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.082.783
Acción social (*2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.356.581
<b>Total</b>	<b>9.554.513</b>	<b>9.354.595</b>	<b>10.217.785</b>	<b>10.198.653</b>	<b>11.461.841</b>	<b>15.252.246</b>	<b>19.076.481</b>	<b>18.331.405</b>	<b>18.853.748</b>	<b>20.173.413</b>	<b>13.586.864</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

(1) Aparece 2000, antes estaba en el ISSORM.

(2) Aparece 2000.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El programa «Dirección y servicios generales», decide fundamentalmente el presupuesto total de la Consejería, que en el período 1994-1996 hace casi doblar el presupuesto total, para en 2000 hacerlo bajar notablemente

El único programa que tiene continuidad en los once años junto con el anterior es el de «Planificación y evaluación de servicios sociales» que duplica su gasto en todo el período y es el de mayor importancia en gasto junto al de dirección y servicios generales. «Pensiones» y «Pensiones no contributivas» también tienen una participación importante, que junto a los otros dos programas suponen más de las tres cuartas partes de lo gastado en los once años.

El ISSORM incrementa el gasto por tres mientras que la Consejería lo duplica en 1999 para luego bajar a cifras cercanas a 1990

El ratio de gasto por habitante se incrementa en un tercio, pasando de 9.210 pesetas por habitante en 1990 a las 12.011 pesetas de 1999.

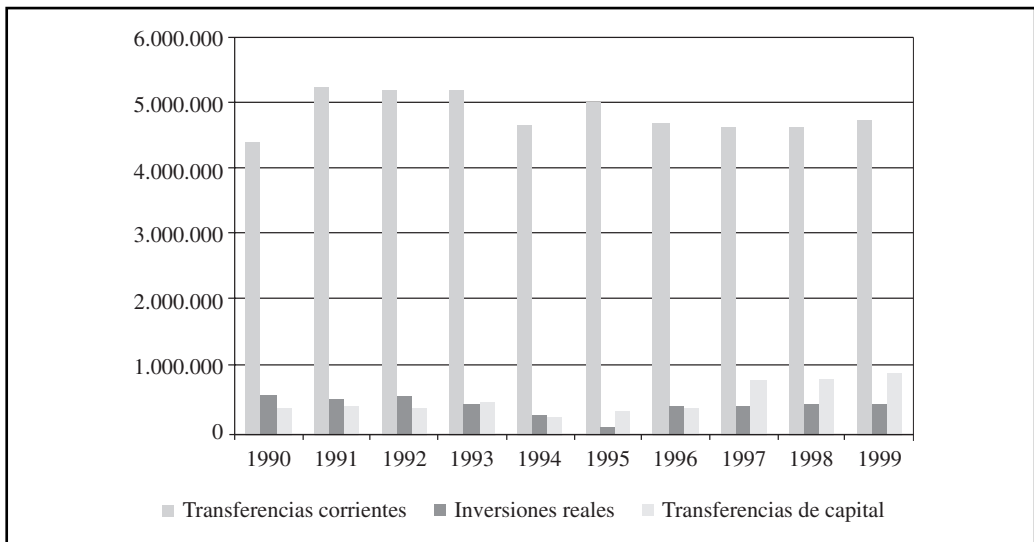
## 10.2. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES, INVERSIONES REALES, TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y TRANSFERENCIAS A CORPORACIONES LOCALES

### 10.2.1. Evolución de las transferencias corriente en servicios sociales

**TABLA 99**  
Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en servicios sociales, 1990-1999 (miles de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfer. corrientes	4.474.223	5.272.701	5.254.677	5.254.677	4.732.275	5.062.132	4.749.128	4.680.881	4.681.888	4.816.635
Inversiones reales	614.000	545.000	564.000	468.000	282.500	119.000	439.150	428.453	457.176	456.385
Transferencias capital	415.000	450.000	413.500	502.000	264.500	341.123	420.094	820.165	866.487	933.487

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



**Figura 21.** Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en servicios sociales (1990-1999).

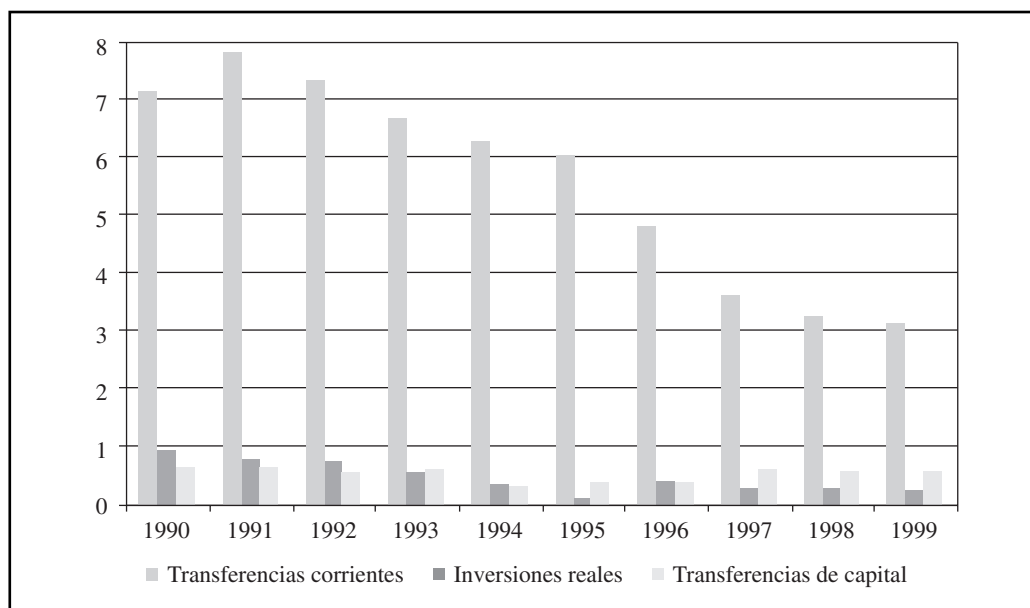
Las transferencias corrientes es la partida más importante de servicios sociales. Prácticamente mantienen una misma línea a lo largo del período, siendo la cifra en términos absolutos de 1990 similar a la de 1999, pero con un descenso del 4,01% en términos relativos, ya que en 1990 suponían un 7,22% del gasto total de la Comunidad Autónoma, y en 1999 suponen un 3,21%.

Las inversiones reales tienen poco peso relativo, y en ningún año superan el 1% de participación en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, y tienen una clara tendencia a la baja a lo largo del período.

Las transferencias de capital a pesar de tener poca importancia en términos absolutos, se duplican, manteniendo su peso relativo a lo largo del período.

**TABLA 100**  
**Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de servicios sociales en el gasto total de la Comunidad Autónoma. 1990-1999 (porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Trans. corrientes	7,22	7,89	7,41	6,74	6,34	6,11	4,87	3,66	3,31	3,21
Inversi. reales	0,99	0,81	0,79	0,60	0,37	0,14	0,45	0,33	0,32	0,30
Transf. capital	0,67	0,67	0,58	0,64	0,35	0,41	0,43	0,64	0,61	0,62



**Figura 22.** *Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de servicios sociales en el gasto total de la Comunidad Autónoma (1990-1999).*

**TABLA 101**  
**Transferencias corrientes a corporaciones locales del ISSORM (1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Plan reg. de inserción soc. (1)	-	-	-	-	-	20.000	60.000	-	-	-	-
Gestión servicios sociales (2)	-	-	-	-	-	-	-	341.346	-	-	-
Pensiones, ayudas y subv. (3)	-	-	-	-	-	-	-	157.610	60.000	60.000	-
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	<b>20.000</b>	<b>60.000</b>	<b>498.956</b>	<b>60.000</b>	<b>60.000</b>	-

(1) En 1995 pasa a denominarse plan de inserción y protección social.

(2) En 1997 aparece.

(3) En 1997 aparece.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Del programa de «Gestión de servicios sociales» para el año 1997, hay una transferencia que supone las tres cuartas partes de las transferencias corrientes a Corporaciones Locales para todo el período analizado.

**TABLA 102**  
**Transferencias corrientes a corporaciones locales por programas**  
**de la Consejería de Trabajo y Política Social (1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dirección y ser. generales	5.000	4.000	4.000	2.000	-	-	-	-	-	-	-
Planif. y evalu. serv. socia.	545.500	528.514	573.642	597.549	547.911	872.500	978.644	864.716	1.439.690	1.389.837	1.428.516
Promoción de la mujer	-	-	40.000	35.600	23.600	22.000	4.500	30.500	-	-	-
Salud mental y drogodepen.	13.000	-	-	-	9.500	35.000	-	-	-	-	-
Familia	-	-	-	-	-	-	7.000	28.000	-	-	36.301
Atención minusválidos	-	-	-	-	-	-	7.610	-	-	-	-
Acción social. (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61.300
<b>Total</b>	<b>563.500</b>	<b>532.514</b>	<b>617.642</b>	<b>635.149</b>	<b>581.011</b>	<b>929.500</b>	<b>997.754</b>	<b>923.216</b>	<b>1.439.690</b>	<b>1.389.837</b>	<b>1.526.117</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994, Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996, Consejería de Sanidad y Política Social.

(1) Aparece 2000.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Los aumentos de presupuesto más importantes del período son para los años 1995 y 1998.

En 1998 se produce un crecimiento del 58% respecto al año anterior por el incremento del gasto destinado al programa «Planificación y evaluación de servicios sociales», que se incrementa en la misma cuantía respecto a 1997. Este programa es el único que tiene continuidad a lo largo del período, triplicando su gasto en términos absolutos, y creciendo su gasto a un ritmo medio del 14,71%.

El ratio de gasto por habitante se duplica, pasando de 542 pesetas por persona en 1990 a 1.349 pesetas en 1999.

**TABLA 103**  
**Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fin de lucro del ISSROM**  
**(1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Servicio tec. y prest. ISSRM	15.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protección del menor	185.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plan reg. de inser. soc. (1)	-	469.000	490.000	444.000	423.000	600.000	570.000	-	-	-	-
Gestión servici. sociales (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	-
Pens., ayudas y subvenci. (3)	-	-	-	-	-	-	-	2.644.073	2.540.818	2.565.818	1.767.543
<b>Total</b>	<b>200.000</b>	<b>469.000</b>	<b>490.000</b>	<b>444.000</b>	<b>423.000</b>	<b>600.000</b>	<b>570.000</b>	<b>2.644.073</b>	<b>2.540.818</b>	<b>2.575.818</b>	<b>1.767.543</b>

(1) En 1995 pasa a denominarse plan de inserción y protección social.

(2) En 1997 aparece.

(3) En 1997 aparece.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El programa «Pensiones, ayudas y subvenciones» es el 71% de las transferencias corrientes a familias e instituciones sin fin de lucro para todo el período. Este programa se inicia en 1997, año en que desaparecen en la Consejería este mismo tipo de ayudas, y termina en 1999.

El otro programa significativo pero de mucha menor cuantía en gasto es el «Plan regional de inserción social» que va de 1991 a 1996.

El ratio de gasto por habitante se incrementa fuertemente por la aparición del primer programa, y pasa de 191 pesetas por habitante en 1990 a 2.227 en 1999.

**TABLA 104**  
**Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fin de lucro por programas Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Dirección y servicios generales	6.200	7.200	7.200	4.000	-	-	-	-	-	-	-	24.600
Planif. y evaluac. servicios sociales	429.500	446.486	472.858	489.753	478.005	485.632	561.132	553.136	621.380	770.980	692.516	6.001.378
Pensiones	3.288.023	3.485.000	3.660.000	-	-	-	-	-	-	-	-	10.433.023
Pensiones no contrib. SS/INSS	-	-	-	3.659.775	3.231.759	3.000.000	2.270.000	-	-	-	-	12.161.535
Promoción de la mujer	-	-	21.500	17.500	24.900	31.500	31.500	22.900	-	-	-	122.800
Salud mental y drogodependencia	48.500	-	-	-	42.499	105.000	-	-	-	-	-	195.999
Familia	-	-	-	-	-	-	11.000	10.000	-	-	40.000	61.000
Atención a minusválidos	-	-	-	-	-	-	177.639	-	-	-	-	177.639
Atención a tercera edad	-	-	-	-	-	-	20.674	-	-	-	-	20.674
Otros servicios sociales	-	-	-	-	-	-	3.429	-	-	-	-	3.429
Acción social (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	184.900	184.900
<b>Total</b>	<b>3.772.223</b>	<b>3.938.686</b>	<b>4.161.559</b>	<b>4.171.028</b>	<b>3.777.163</b>	<b>3.622.132</b>	<b>3.075.374</b>	<b>586.036</b>	<b>621.380</b>	<b>770.980</b>	<b>917.416</b>	<b>-</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

(1) Aparece 2000.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El único programa con continuidad para el período es el de «Planificación y evaluación de servicios sociales», aunque los de mayor relevancia por gasto son los de «Pensiones» y «Pensiones no contributivas», que suponen el 71% de las transferencias corrientes destinadas en todo el período. En 1997 el presupuesto se divide por cinco debido a la desaparición de estos dos últimos programas.

El ratio de gasto por habitante disminuye por cinco, pasando de 3.632 pesetas por habitante en 1990 a 682 pesetas en 1999.

En 1990 entre el ISSORM y la Consejería se destinaban 3.632 pesetas de media por habitante, mientras que en 1999 se destinan 2.000 pesetas menos.

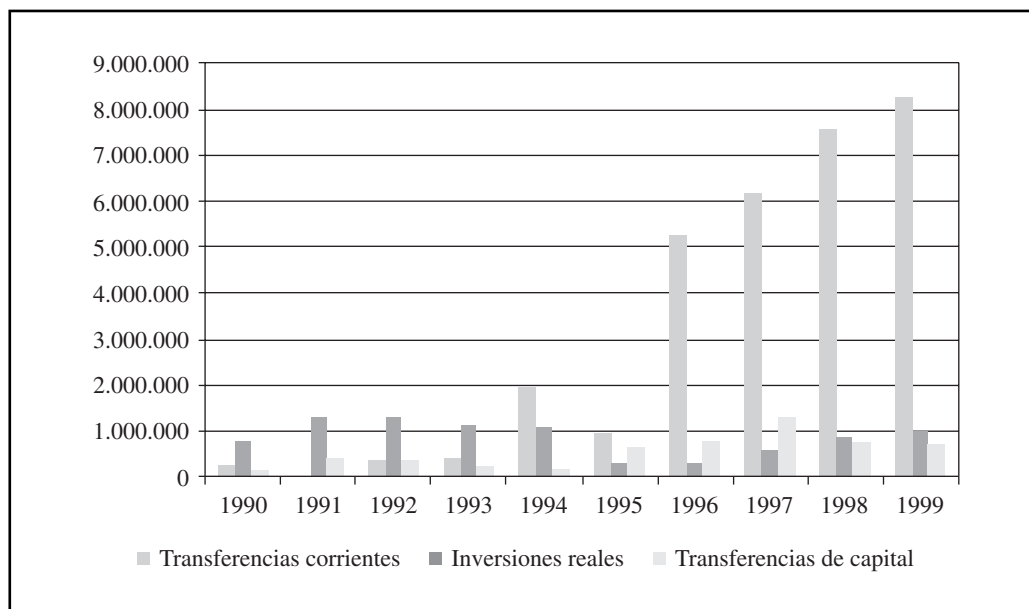
### 10.2.2. Evolución de las transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital en Sanidad

TABLA 105

**Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en servicios sociales, 1990-1999 (miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfer. corrientes	262.500	262.000	341.292	379.980	1.951.635	970.000	5.252.225	6.178.000	7.562.669	8.226.872
Inversiones reales	805.000	1.306.000	1.285.345	1.143.000	1.103.600	292.755	288.500	557.171	866.505	987.818
Transfer. de capital	158.000	386.000	333.000	220.000	178.399	636.000	801.000	1.280.900	756.785	692.035

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



**Figura 23.** Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en Sanidad (1990-1999).

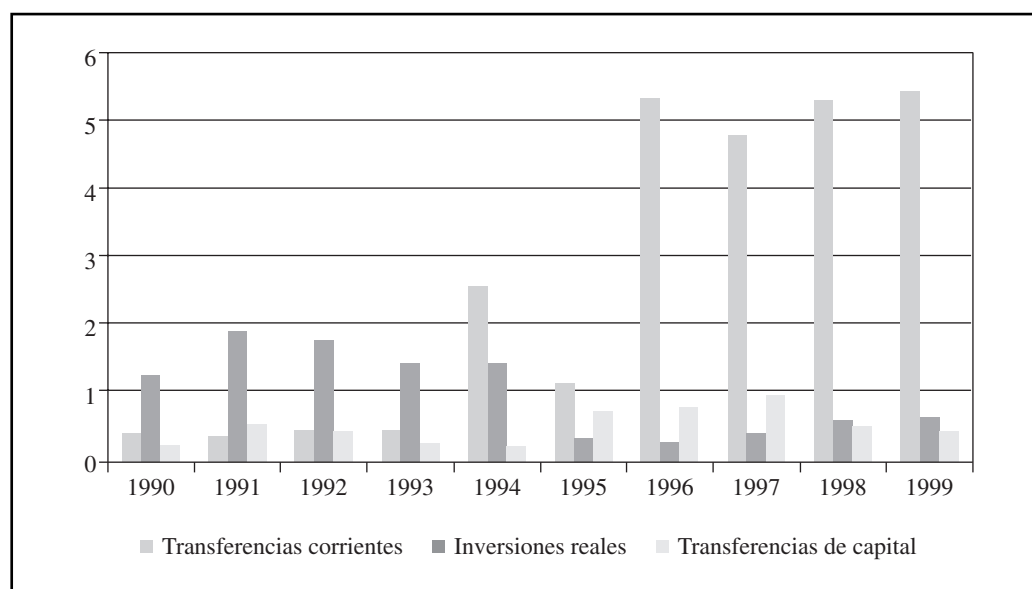
Las transferencias corrientes suponen la partida más importante en Sanidad para cada uno de los años del período 1994-1999. Se incrementan notablemente en 1994, y sobre todo en 1996 donde se multiplican por más de cinco, en el período 1996-1999 las transferencias corrientes de Sanidad se convierten en las más cuantiosas de todos los sistemas tras las de educación. En términos relativos pasan del 0,42% en 1990 al 5,49% en 1999. Para el período 1996-1999 las transferencias corrientes suponen más del 60% del gasto en sanidad.

Las inversiones reales van por detrás de las transferencias corrientes en importancia para el período 1994-1999, siendo mucho más importantes en los tres primeros años del período. En 1995 se reducen hasta la cuarta parte de lo gastado en 1994, y a partir de este año crecen paulatinamente. En términos relativos las inversiones reales pierden bastante participación pasando del 1,95% del gasto total de la Comunidad Autónoma en 1991 al 0,66% de 1999.

Las transferencias de capital es la partida de menor importancia, además de tener un comportamiento bastante irregular en todo el período, cobran mayor importancia a partir de 1995. En términos relativos en ningún año superan el 1% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma.

**TABLA 106**  
**Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Sanidad en el gasto total de la Comunidad Autónoma. 1990-1999 (porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transf. corrientes	0,42	0,39	0,48	0,48	2,61	1,17	5,39	4,84	5,35	5,49
Invers. reales	1,29	1,95	1,81	1,46	1,47	0,35	0,29	0,43	0,61	0,66
Transf. capital	0,25	0,57	0,46	0,28	0,23	0,76	0,82	1,00	0,53	0,46



**Figura 24.** *Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Sanidad en el gasto total de la Comunidad Autónoma (1990-1999).*

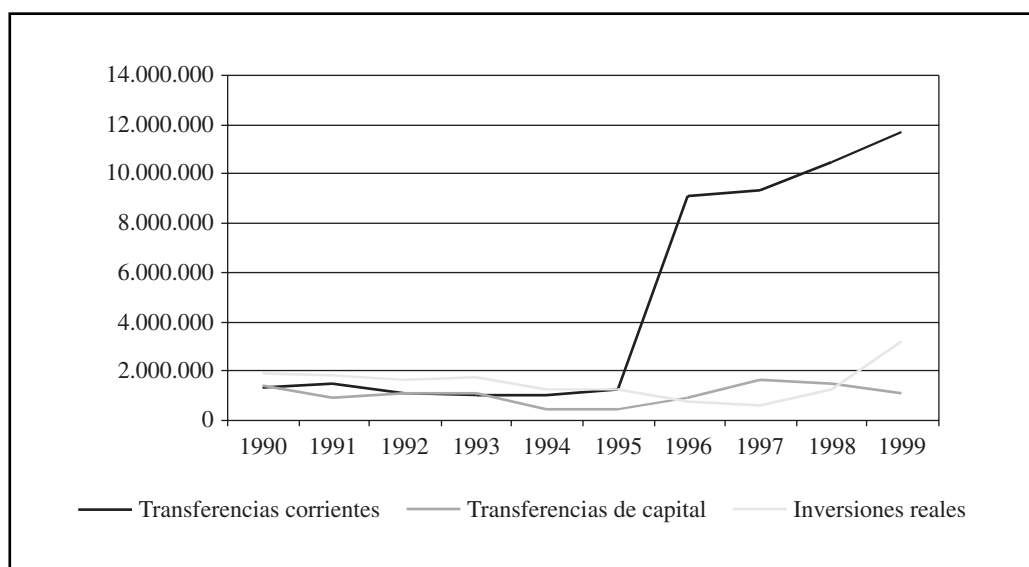


### 10.2.3. Evolución de las transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital en Educación

**TABLA 107**  
**Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en Consejería de Educación, 1990-1999 (miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfer. corrientes	1.288.700	1.466.600	1.339.000	1.092.000	950.000	1.200.000	9.080.799	9.273.518	10.433.177	11.635.500
Transfer. de capital	1.369.000	887.250	1.060.000	1.012.000	401.000	396.998	885.505	1.604.002	1.455.201	1.077.079
Inversiones reales	1.900.000	1.797.002	1.598.506	1.708.000	1.240.360	1.247.002	691.883	603.776	1.195.018	3.131.241

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



**Figura 25.** Evolución del presupuesto de gasto de la Consejería de Educación (1990-1999).

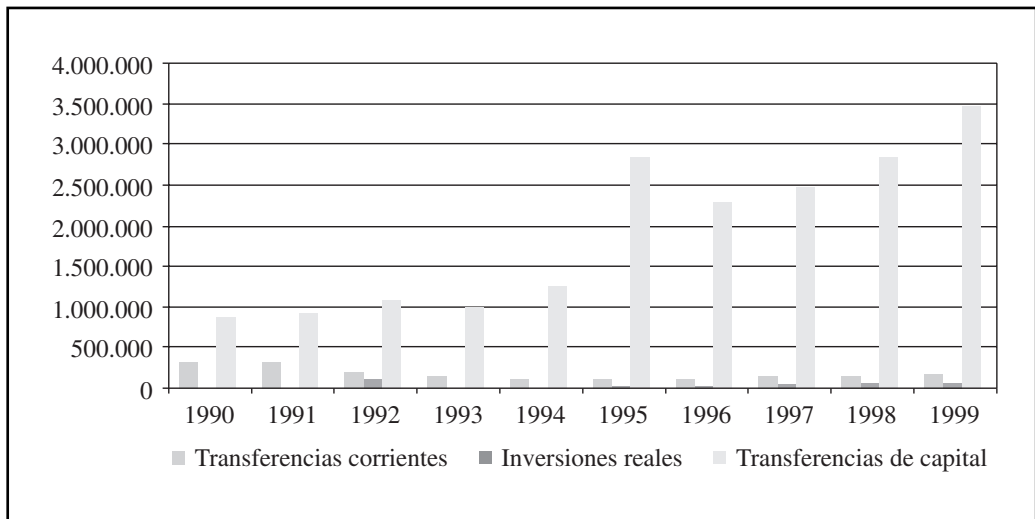
**TABLA 108**  
**Peso relativo del presupuesto de gasto de la Consejería de Educación. 1990-1999 (porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Trans. corrientes	19,73	23,85	21,54	18,19	20,39	23,86	72,68	69,39	69,25	64,65
Trans. capital	20,96	14,42	17,44	16,86	8,61	7,89	7,08	12,00	9,65	5,98
Inver. reales	29,09	29,22	26,30	28,46	26,63	24,79	5,53	4,51	7,93	17,40
<b>Total</b>	<b>69,78</b>	<b>67,49</b>	<b>65,28</b>	<b>63,51</b>	<b>55,63</b>	<b>56,54</b>	<b>85,29</b>	<b>85,90</b>	<b>86,83</b>	<b>88,03</b>

Para esta Consejería el peso específico de sus transferencias corrientes se triplican a lo largo del período, existiendo un fuerte incremento en 1996. mientras que decrecen en esta misma proporción las transferencias de capital, sobre todo en 1994. Las inversiones reales disminuyen a la mitad su participación en el período, bajando principalmente en 1996.

Estas tres partidas incrementan su participación en el presupuesto en un 20% hasta sumar casi el 90% del presupuesto de esta Consejería.

El incremento de gasto en transferencias corrientes se pone de manifiesto también en el ratio de gasto medio por habitante, multiplicándose por ocho en 1999, frente a la disminución que experimenta el gasto medio por habitante en transferencias de capital, y la subida en 1.000 pesetas hasta 2.768 pesetas en inversiones reales.

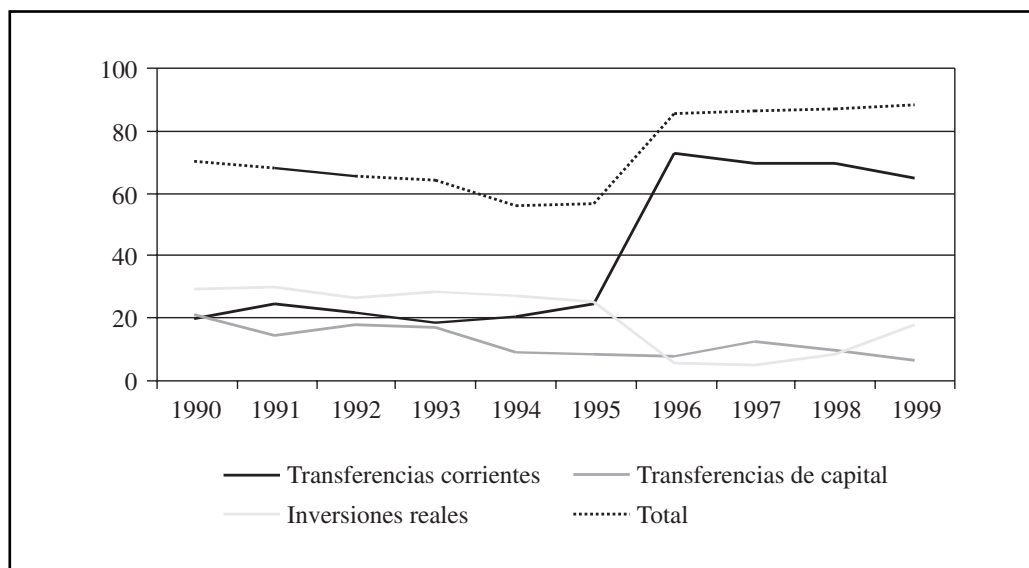


**Figura 26.** Evolución de la participación de transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en el presupuesto de la Consejería de Educación (1990-1999).

#### 10.2.4. Evolución de las transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital en Trabajo

**TABLA 109**  
Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en Trabajo.  
1990-1999 (miles de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfer. corrientes	332.859	332.859	195.000	150.000	119.000	121.380	109.245	165.310	159.060	170.272
Inversiones reales	-	8.000	117.210	-	-	14.000	30.059	51.366	71.366	64.366
Transfer. de capital	879.399	927.000	1.080.765	987.271	1.261.000	2.841.000	2.302.190	2.476.574	2.845.076	3.469.000



**Figura 27.** Evolución de las transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital en Trabajo (1990-1999).

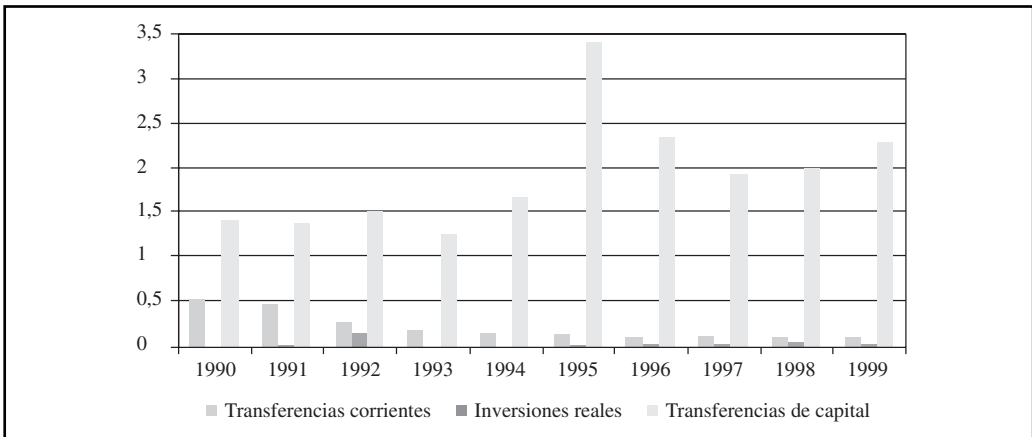
Las transferencias corrientes de trabajo han disminuido paulatinamente, tanto en términos absolutos como en términos relativos a lo largo del período analizado. En términos absolutos se recuperan ligeramente a partir de 1997, pero su peso en el gasto total de la Comunidad Autónoma para esos años se estanca en el 0,11% del mismo.

Las inversiones reales siguen una pauta irregular a lo largo del período, teniendo su cima en términos absolutos y relativos en 1992. De las tres partidas es la de menor importancia con diferencia, no superando en ningún caso, salvo 1992, el 0,1% del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Las transferencias de capital es el capítulo más importante de la Dirección General de Trabajo, suponiendo en la mayoría de los años más de las tres cuartas partes del presupuesto de trabajo. Esta partida crece todos los años en términos absolutos, a excepción de 1993, para multiplicarse finalmente por cuatro en 1999 respecto a 1990, creciendo a un ritmo medio del 29,44%, siendo el salto más acusado en 1995 donde se duplica con respecto al año anterior.

**TABLA 110**  
**Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Trabajo en el gasto total de la Comunidad Autónoma. 1990-1999 (porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transf. corrientes	0,53	0,49	0,27	0,19	0,15	0,14	0,11	0,12	0,11	0,11
Invers. reales	–	0,01	0,16	–	–	0,01	0,03	0,04	0,05	0,04
Transf. de capital	1,42	1,38	1,52	1,26	1,68	3,43	2,36	1,94	2,01	2,31



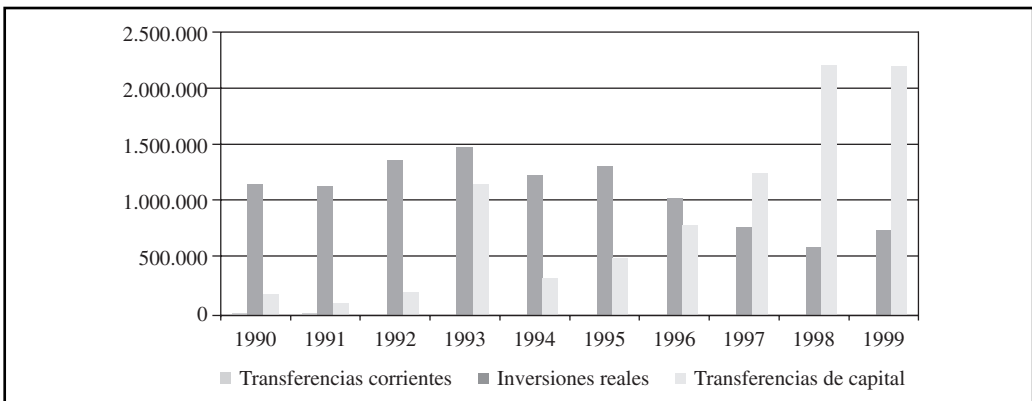
**Figura 28.** *Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Trabajo en el gasto total de la Comunidad Autónoma (1990-1999).*

### 10.2.5. Evolución de las transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital en Vivienda

**TABLA 111**  
**Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en Vivienda, 1990-1999 (miles de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfer. corrientes	22.000	22.000	5.000	5.000	5.000	3.000	5.000	–	10.971	–
Inversiones reales	1.175.000	1.155.001	1.391.000	1.510.000	1.256.614	1.338.000	1.048.700	791.005	610.601	769.602
Transf. de capital	190.001	110.001	210.001	1.178.701	330.002	513.000	810.000	1.267.001	2.233.600	2.226.500

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297, de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301, de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



**Figura 29.** *Evolución de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales en Vivienda (1990-1999).*

Las transferencias corrientes en vivienda son sumamente escasas, pudiendo despreciar la cifra en términos relativos, en comparación con las otras dos partidas. Tienen una tendencia a la baja, incluso desapareciendo en 1999.

Sin embargo, las inversiones reales suponen el capítulo más importante en vivienda para los siete primeros años, dejando este protagonismo a las transferencias de capital para los tres años siguientes.

Las inversiones reales suponen de media un 60% del gasto en vivienda para el período 1990-1996, decreciendo paulatinamente a lo largo del período a un ritmo medio del 3,45%.

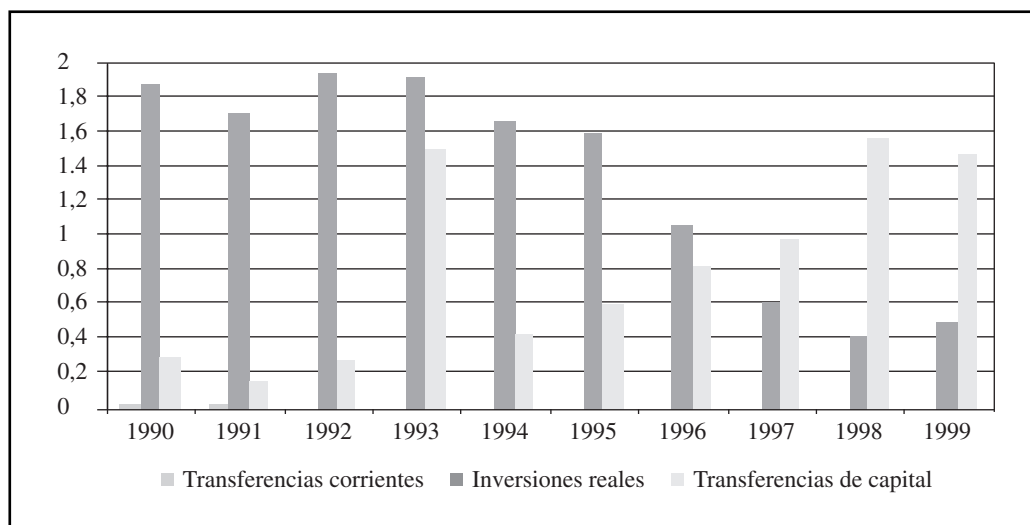
En términos relativos, las inversiones reales disminuyen su participación en más de tres veces y media, pasando del 1,89% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma en 1990 a el 0,51% en 1999.

Las transferencias de capital crecen en términos absolutos a lo largo del período a un fuerte ritmo, donde se pueden destacar 1993 y 1997 como los años de mayor crecimiento, aunque en 1994 existe un descenso en la misma cuantía que el aumento producido en 1993, superando a partir de 1997 la cifra de inversiones reales, convirtiéndose en el capítulo más importante, siendo a su vez en 1999 el 70% del presupuesto de vivienda.

**TABLA 112**  
**Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Vivienda en el gasto total de la Comunidad Autónoma. 1990-1999 (porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transf. corrientes	0,03	0,03	*	*	*	*	*	—	*	—
Invers. reales	1,89	1,72	1,96	1,93	1,68	1,61	1,07	0,62	0,43	0,51
Transf. capital	0,30	0,16	0,29	1,51	0,44	0,61	0,83	0,99	1,58	1,48

\* Los porcentajes para estos años son prácticamente nulos en términos relativos.



**Figura 30.** *Peso relativo de las transferencias corrientes, transferencias de capital e inversiones reales de Vivienda en el gasto total de la Comunidad Autónoma (1990-1999).*

### 10.3. TRANSFERENCIAS EN PENSIONES ASISTENCIALES, PRESTACIONES EN INSERCIÓN SOCIAL Y AYUDAS INDIVIDUALES

**TABLA 113**  
**Transferencias corrientes en pensiones asistenciales.**  
**Consejería de Trabajo y Política (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pension. vejez e invalidez	3.288.023	3.485.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pensiones FAS (*1)	-	-	3.660.000	3.659.775	3.231.759	3.000.000	2.270.000	1.920.000	1.816.000	1.816.000	942.543

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social. (1) En 1997 pasana gestionarse por el ISSORM.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

En términos absolutos las pensiones asistenciales de la Consejería a lo largo del período analizado, disminuyen un tercio en 2000 respecto a 1999. El peso relativo de estas transferencias en pensiones asistenciales respecto al presupuesto total de la Consejería pasa de una media del 30% para los cuatro primeros años a más del 50% de 1994 en adelante, exceptuando 1996 y en 2000. En este último año que su participación baje tan bruscamente se debe al aumento del presupuesto de la Consejería que aumenta con respecto a 1999 en 10.000 millones de pesetas, lo que hace bajar el peso relativo de las transferencias en ese año.

El ritmo medio de disminución del gasto ha sido del 6,5%.

**TABLA 114**  
**Transferencias corrientes en prestaciones de insercion social del ISSORM, 1991-2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Plan regional de inserción soc. (1)	469.000	490.000	444.000	423.000	600.000	570.000	677.788	724.818	749.818	825.000

(1) En 1995 pasa a denominarse PLAN DE INSERCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. En 2000 se denomina AYUDAS Y PRESTACIONES DE INSERCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

A pesar de que en términos absolutos para todo el período se duplican las transferencias en prestaciones de inserción social en el ISSORM, estas suponen de media para el período 1991-1996 un 11,5% del presupuesto del ISSORM. Pero a partir de 1997 el peso relativo de las prestaciones bajan un 4% hasta situarse en una media de 7,5%. Esto se debe a que a partir de 1997 el presupuesto del ISSORM se duplica disminuyendo es peso relativo de las transferencias.

El crecimiento medio es del 7,5% cada año.

**TABLA 115**  
**Transferencias corrientes en ayudas individuales.**  
**Consejería de Trabajo y Política Social (1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ayudas periódicas de apoyo familiar (*1)	205.000	235.000	250.000	240.000	-	-	230.000
Pres. ingreso mínimo de inserción	185.000	290.000	240.000	225.000	-	-	270.000
Ayudas no periódicas apoyo familiar o individual (*2)	17.000	40.000	35.000	35.000	-	-	40.000
Ayudas individualiz. a minusválidos (*3)	10.000	15.000	15.000	101.970	-	-	105.000
Ayudas extranjeros	3.000	-	-	-	-	-	-
Ayudas enferm. VIH	3.000	-	-	-	-	-	-
Ayudas programas de inserción	-	20.000	30.000	30.000	-	-	30.000
Ayudas cuidado pers. mayores	-	-	-	25.000	-	-	68.000
Ayudas personas en situación necesid.	-	-	-	3.429	-	-	-
Ayudas per. mayores	-	-	-	17.389	-	-	22.000
Ayudas per. situación espec. urg. nec.	-	-	-	-	-	-	10.000
Ayudas periódicas indiv.discapitados	-	-	-	-	-	-	50.000

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

(1) En 1997 pasa a denominarse AYUDAS PERIÓDICAS INSERC. Y PROT. SOC.

(2) En 1997 pasa a denominarse AYUDAS NO PERIÓDICAS INSERC. Y PROT. SOC.

(3) En 1997 pasa a denominarse AYUDAS INDIVIDUALIZADAS A PERS. DISCAPAC.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

**TABLA 116**  
**Transferencias corrientes a discapacitados. Consejería de Trabajo y Política Social (1990-2000)**

Programas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prórroga convenios con FADEM-FEAPS, FADIS, ASPAPROS, AIDEMAR, ASPRODES, LEYVA, ANDE, Cáritas (*4)	214.000	234.000	257.400	300.200	313.277	316.000	336.500	419.498	425.000	460.000	529.300
Prórroga convenios con FASEM	40.500	24.500	25.910	27.205	27.000	29.000	30.000	36.669	36.669	40.000	41.500
Centros progr. y acti. minusválidos (*3)	20.500	10.000	8.600	4.000	-	-	90.669	-	-	-	-
Becas minusválidos (*2)	67.500	67.500	65.268	65.268	61.233	52.632	52.632	11.538	8.280	8.280	4.900
Prórroga convenios centros minusválidos	-	68.800	70.000	70.000	70.000	75.000	90.000	-	100.000	115.000	120.000
Convenios familias (minusválidos) (*1)	-	-	30.000	-	-	-	86.970	-	-	-	-
Convenio FAMDIF	2.000	25.486	-	31.500	37.900	36.000	38.000	48.000	50.000	60.000	68.000
Progr. exper. personas con discapacidad (*2)	-	-	-	-	-	-	-	17.930	17.930	14.000	25.000
Conv. Federac.-asociación sordos	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.500	6.500	7.000
Plan atención integración pers. con discapacidad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.500	30.340
Personas con discapacidad (*2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.000
Convenio fundación tutela personas adultas discapacitadas (*2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.000
Plan atención integral P.C.D.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.700	6.000
<b>Total</b>	<b>344.500</b>	<b>430.286</b>	<b>457.178</b>	<b>498.173</b>	<b>509.410</b>	<b>508.632</b>	<b>724.771</b>	<b>537.635</b>	<b>642.379</b>	<b>740.980</b>	<b>845.040</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Todas estas prestaciones provienen del programa denominado PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES;

(1) A FAMILIAS (MINUSVÁLIDOS) proviene del programa ATENCIÓN A MINUSVÁLIDOS.

(2) En 2000 las prestaciones provienen del programa ACCIÓN SOCIAL.

(3) En 1996 se denomina A INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO y proviene del programa ATENCIÓN A MINUSVÁLIDOS.

(4) ANDE gestiona ayuda a domicilio discapacitados.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



Las transferencias corrientes a discapacitados de la Consejería crecen a un ritmo medio para todo el período del 14,5%. En 1996 existe un repunte significativo que se debe a la aparición de los programas «centros programas y actividades minusválidos» y «convenios familias Región de Murcia y a familias (minusválidos)». El programa «convenio FADEM-FEAPS, FADIS, ASPARROS, AIDEMAR, ASPRODES, LEYVA, ANDE, CARITAS» es el más importante, ya que supone más del 60% del presupuesto anual destinado a discapacitados por la Consejería. Otros programas que tienen continuidad a lo largo del período, pero con un menor peso en cuanto a gasto son los convenios con FASEM, y con FAMDIF que se incrementa notablemente a lo largo del período.

El programa «becas a minusválidos» también tiene continuidad, pero baja bastante de presupuesto, sobre todo en 1996, hasta cuatro veces y media. Otro programa que tiene continuidad y que casi duplica su presupuesto es «convenios centros minusválidos».

El ritmo medio de crecimiento de las transferencias en su conjunto es de 13,2% anual para todo el período.

El peso de las transferencias a discapacitados sobre el total de gasto de la Consejería, varía bastante suponiendo en 1994 un 9,6%, para 1998 un 19,28% (debido a la bajada del presupuesto de la Consejería) y en 2000 un 4,2% (debido al aumento del presupuesto de la Consejería).

**TABLA 117**  
**Transferencias corrientes a discapacitados del ISSORM**  
**(1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ayudas indiv. minusválidos (1)	15.000	-	-	-	10.000	15.000	15.000	101.970	-	-	105.000
AISFL person. con discapaci. (2)	-	-	-	-	-	-	-	4.000	-	-	-
Bono centro ocup. personas con discapacidad (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	-
Ayudas periódicas individuales a discapacitados (1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000
<b>Total</b>	<b>15.000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>10.000</b>	<b>15.000</b>	<b>15.000</b>	<b>105.970</b>	<b>-</b>	<b>10.000</b>	<b>155.000</b>

(1) Estas prestaciones para 1990 provienen del programa SERV. TEC. Y PREST. I S SORM. Para 1994 provienen del programa PLAN REG. DE INSERCIÓN SOCIAL. Para 1995 y 1996 provienen del PLAN DE INSERCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. Para 1997 Y 2000 provienen del programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

(2) Aparece en 1997 en el programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

(3) Proviene del programa GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El único programa con cierta continuidad para el período analizado es «ayudas individualizadas a minusválidos», que en 1997 y en 2000 incrementa sus prestaciones notablemente suponiendo una participación en el presupuesto del ISSORM un 1% y un 1,6% respectivamente.

**TABLA 118**  
**Transferencias corrientes a familias para atención**  
**a menores del ISSORM**

	<b>1990</b>
Ayudas periódicas de apoyo familiar	175.000
Ayudas no periódicas de apoyo familiar	10.000
<b>Total</b>	<b>185.000</b>

Estas prestaciones provienen del programa PROTECCIÓN DEL MENOR

Sólo se transfiere en 1990, suponiendo el 5% del presupuesto total del ISSORM para ese año.

**TABLA 119**  
**Transferencias corrientes a mayores.**  
**Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mant. centros y prog. 3.ª edad	20.000	20.000	22.200	17.000	17.000	17.000	20.000	-	-	-	-
Plan gerontológico	-	-	-	-	-	25.000	78.856	65.000	117.848	-	-
Ayudas famil. (3.ª edad) (*1)	-	-	-	-	-	-	17.389	-	-	-	-
A inst. sin fines de lucro (*1)	-	-	-	-	-	-	3.285	-	-	-	-
A personas mayores (*2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.000	25.000
<b>Total</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>22.200</b>	<b>17.000</b>	<b>17.000</b>	<b>42.000</b>	<b>119.530</b>	<b>65000</b>	<b>117.848</b>	<b>25.000</b>	<b>25.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Todas estas prestaciones provienen del programa PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.

(1) Aparecen en 1996 y provienen del programa ATENCIÓN A TERCERA EDAD.

(2) En 2000 provienen del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

La cifra total de transferencias se mantienen salvo para el período 1996-1998 donde aumentan considerablemente, debido a la aparición del «plan gerontológico», que supone el 61% de lo transferido en mayores por la Consejería en los once años, participando en 1998 en un 3,5% del presupuesto de la Consejería.

**TABLA 120**  
**Transferencias corrientes a mayores del ISSORM (1997-2000)**

	1997	1998	1999	2000
Ayudas cuidado pers. mayores	25.000	-	-	68.000
Ayudas para personas mayores	17.389	-	-	22.000
Manten. Centros tercera edad	21.285	-	-	-
<b>Total</b>	<b>63.674</b>			<b>90.000</b>

Todas estas prestaciones provienen del programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

En 2000 se invierte una cantidad considerable en mayores por parte del ISSORM suponiendo estas transferencias el 1% del presupuesto del ISSORM.

**TABLA 121**  
**Transferencias corrientes a mujer (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mant. centros y prog. mujer (1)	4.000	4.000	-	-	-	-	-				
Prog. y convenio inst. y asoc.											
de mujeres	-	-	20.000	16.000	21.900	23.700	23.700	16.500	-	-	-
Becas postgraduadas	-	-	1.500	1.500	2.000	2.000	2.000	2.000	-	-	-
Prórroga conv. colegio abogados	-	-	-	-	1.000	1.200	1.200	1.200	-	8.000	8.000
Prórroga conv. centro empleo											
mujeres jóvenes	-	-	-	-	-	4.600	4.600	-	-	-	-
Conven. banco mundial mujer											
España	-	-	-	-	-	-	-	3.200	-	2.000	-
Plan Igualdad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	15.000
Para mujeres medio rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.000	9.000
Convenio asoc. Beniram y juris.											
yinaicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-		17.000
<b>Total</b>	<b>4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>21.500</b>	<b>17.500</b>	<b>24.900</b>	<b>31.500</b>	<b>31.500</b>	<b>22.900</b>	<b>-</b>	<b>27.000</b>	<b>49.000</b>

(1) Proviene del programa PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN SERVICIOS SOCIALES.

Todas estas prestaciones provienen del programa PROMOCIÓN DE LA MUJER.

A partir de 1996 mujer se gestiona desde la CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El gasto en transferencias se incrementa notablemente en 1992 respecto al año anterior, por la aparición del programa «convenio instituciones y asociaciones de mujeres», que junto al de «becas postgraduadas» son los dos programas que tienen cierta continuidad en el período. En 2000 vuelve a crecer el presupuesto casi por dos suponiendo el 0,25% del presupuesto total de la Consejería ese año.

**TABLA 122**  
**Transferencia corrientes a inmigrantes. Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Convenio regional inmigrantes	4.000	-	-	-	-	-	-
Convenios atención inmigrantes	-	-	-	-	-	5.000	-
Convenio atención a inmigrantes (*1)	-	-	-	-	-	-	25.300
Programa integración inmigrantes (*1)	-	-	-	-	-	-	22.000
Subv. pro. integración inmigrantes (*1)	-	-	-	-	-	-	62.000
<b>Total</b>	<b>4.000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5.001</b>	<b>109.300</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Proviene del programa PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN SERVICIOS SOCIALES.

(1) Proviene del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Prácticamente no se invierte en inmigrantes hasta el año 2000, donde las transferencias suponen el 0,55% del presupuesto total de la Consejería para ese año.

**TABLA 123**  
**Transferencia corrientes a inmigrantes. ISSORM (1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ayudas para extranjeros	3.000	-	-	-	-	-	-
Convenio inmigrantes	-	-	-	-	-	70.000	-
<b>Total</b>	<b>3.000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>70.000</b>	<b>-</b>

Proviene del programa PLAN REGIONAL DE INSERCIÓN SOCIAL.

No se invierte prácticamente nada en el período, salvo en 1999 donde se transfiere el 0,66% del presupuesto del ISSORM para ese año.

**TABLA 124**  
**Transferencias corrientes a gitanos. Consejería de Trabajo y Política Social (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prórroga convenio minorías étnicas Ayto. Murcia	-	5.000	5.000	5.000	-	-	-	-	-	-	-
Convenio Plan regional desarr. gitano	-	-	-	-	9.500	47.500	-	45.500	45.500	45.500	48.000
Programas atención a gitanos	-	-	-	-	-	-	4.000	-	-	7.000	-
Subvención a gitanos (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.000
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>	<b>9.500</b>	<b>47.500</b>	<b>4.000</b>	<b>45.500</b>	<b>45.500</b>	<b>52.500</b>	<b>55.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social. Proviene del programa PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN SERVICIOS SOCIALES.

(1) Proviene del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El programa relevante y que hace subir las transferencias e este colectivo es el «plan regional de desarrollo» que mantiene en términos absolutos la cantidad transferida por la Consejería en 1995 y en el período 1997-2000, aunque en este último año la participación de esta partida sobre el total de la Consejería se reduce al 0,27% (por el incremento de presupuesto de la Consejería), frente al 1,5% de peso relativo de 1997.

**TABLA 125**  
**Transferencias corrientes a gitanos del ISSORM (1997-2000)**

	1997	1998	1999	2000
Programa de atención a gitanos	4.000	-	-	-

Proviene del programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

**TABLA 126**  
**Transferencias corrientes a otros colectivos. Consejería de Trabajo y Política Social (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mantenim. centros y programas diversos colectivos	10.000	10.000	23.000	14.000	-	15.000	10.000	-	-	-	-
Subvención diversos colectivos	-	-	-	-	-	-	-	-	62.500	150.000	73.000
<b>Total</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>	<b>23.000</b>	<b>14.000</b>	<b>-</b>	<b>15.000</b>	<b>10.000</b>	<b>-</b>	<b>62.500</b>	<b>150.000</b>	<b>73.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social. Proviene del programa PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN SERVICIOS SOCIALES.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

En los últimos tres años se incrementa el gasto notablemente respecto al resto del período, alcanzando su máximo en 1999 donde supone el 4,6% del presupuesto total de la Consejería.

**TABLA 127**  
**Transferencias corrientes a otros colectivos. ISSORM**

	1997	1998	1999	2000
Prog. atención a otros colectivos	8.000	-	-	-

Proviene del programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

**TABLA 128**  
**Transferencias corrientes a infancia. Consejería de Trabajo y Política Social (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Manten. centros y programas infancia y juventud	18.000	18.000	19.000	10.100	-	-	20.000	-	-	17.000	-
Subvenciones infancia (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.000
<b>Total</b>	<b>18.000</b>	<b>18.000</b>	<b>19.000</b>	<b>10.100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>20.000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>17.000</b>	<b>17.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

(1) Proviene del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Se mantiene el gasto en el período en términos absolutos, no transfiriéndose nada en cuatro años.

**TABLA 129**  
**Transferencias corrientes a infancia y juventud. ISSORM**

	1990
Programas de atención a la infancia	4.000
<b>Total</b>	<b>4.000</b>

Proviene del programa PENSIONES, AYUDAS Y SUBVENCIONES.

**TABLA 130**  
**Transferencias corrientes a ONG.**  
**Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Convenio con ONG	20.000	20.000	20.480	20.480	-	-	-	12.500	13.500	13.500	-
Subvenciones ONG (*1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.000
<b>Total</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.480</b>	<b>20.480</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12.500</b>	<b>13.500</b>	<b>13.500</b>	<b>14.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Proviene del programa PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN SERVICIOS SOCIALES. Incluye: Cruz Roja y Cáritas.

(1) Proviene del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Las transferencias destinadas a ONG por la Consejería han disminuido paulatinamente en términos absolutos a lo largo del período analizado hasta quedarse en las tres cuartas partes. Suponiendo para los cuatro primeros años una participación en el presupuesto de la Consejería del 0,2%, se multiplica esta participación por dos en los últimos años debido a la bajada de presupuesto de la Consejería, salvo en 2000 que el descenso se acentúa más.

**TABLA 131**  
**Transferencias corrientes a transeúntes.**  
**Consejería de Trabajo y Política Social**  
**(1990-1993)**

	1990	1991	1992	1993
Convenio regional transeúntes	5.000	10.000	10.500	10.000
<b>Total</b>	<b>5.000</b>	<b>10.000</b>	<b>10.500</b>	<b>10.000</b>

Proviene del programa PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

**TABLA 132**  
**Transferencias corrientes a entidades de tratamiento para drogas. Consejería de Bienestar Social y Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Entidades que colaboran con salud mental y drogod.	46.000	-	-	-	42.499	105.000	-	-	-	-	-
Programas de formación e investigación	2.500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>48.500</b>	-	-	-	<b>42.499</b>	<b>105.000</b>	-	-	-	-	-

Proviene del programa SALUD MENTAL Y DROGODEPENDENCIAS.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

Se invierte sólo en tres años, destacando 1995 donde supone el 2% del presupuesto total de la Consejería, de 1996 en adelante desaparecen los programas.

**TABLA 133**  
**Transferencias corrientes a reclusos y exreclusos. Consejería de Trabajo y Política Social (1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Conv. reg. atenc. reclusos y ex reclusos	4.000	-	-	-	-	5.000	-
Subvenc. reclusos y ex reclusos (*1)	-	-	-	-	-	-	5.000
<b>Total</b>	<b>4.000</b>	-	-	-	-	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Proviene del programa PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.

(1) Proviene del programa ACCIÓN SOCIAL.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).



**TABLA 134**  
**Transferencias corrientes a juventud. Consejería de Trabajo y Política Social**

	1996	1997	1998	1999	2000
A asociaciones juveniles	–	–	–	20.000	22.000
A jóvenes empresarios	–	–	–	3.000	–
Convenio asociaciones culturales nueva Murcia	–	–	–	–	1.5.000
<b>Total</b>	–	–	–	<b>23.000</b>	<b>37.000</b>

\* Desde 1990 los servicios sociales aparecen en diferentes consejerías: Consejería de Bienestar Social, 1991, Consejería de Asuntos Sociales, 1994 Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, 1996 Consejería de Sanidad y Política Social.

Proviene de Consejería de Presidencia.

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

**TABLA 135**  
**Transferencias corrientes a empresas privadas.**  
**Consejería de Trabajo y Política Social (1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud mental y drogodependencia	1	–	–	–	–	–	–
Promoción de la mujer	–	–	–	8.600	–	–	–
<b>Total</b>	<b>1</b>	–	–	<b>8.600</b>	–	–	–

Se invierte sólo en 1997 una cantidad que supone el 0.3% del presupuesto total de la Consejería para ese año.

**TABLA 136**  
**Transferencias corrientes a empresas privadas. ISSORM**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Plan de inserción y protección social	–	30.000	20.000	–	–	–	–
Pensiones, ayudas y subvenciones	–	–	–	20.000	20.000	20.000	30.000
<b>Total</b>	–	<b>30.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>30.000</b>

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Región de Murcia (1990-1999). Consejería de Economía y Hacienda. (BORM: n.º 49, e 28-2-90; n.º 297 de 28-12-90; n.º 299, de 30-12-91; n.º 301, de 30-12-92; n.º 299, de 29-12-93; n.º 201, de 22-12-94; n.º 297, de 27-12-95; n.º 301, de 30-12-96; n.º 142, de 22-12-97; n.º 301 de 31-12-98; n.º 301, de 31-12-1999).

El ISSORM da continuidad a las transferencias a empresas privadas a partir de 1995, siendo en términos absolutos la misma cantidad en 1995 que en 2000.

**TABLA 137**  
**Aportaciones de las entidades que convienen en el año 2000**

	Ministerio	CARM	Ayto./asociacio.	Total convenio
Ayuda a domicilio	413.810.247	450.000.000 403.000.000*	422.621.198	1.689.431.445
FEAPS	–	735.800.000	–	735.800.000
Plan acción a per. con discapaci.	19.004.000	14.176.000	11.060.500	44.240.500
Personas con discapacidad	–	120.000.000	50.256.952	170.256.952
Minorías étnicas	31.263.000	8.916.667	13.393.222	53.572.889
Erradicación pobreza	12.065.167	11.910.000	7.995.722	31.970.889
Plan gerontológico	90.348.500	66.116.000	24.232.500	180.697.000
Integración inmigrantes	27.956.769	12.699.000	8.263.502	48.919.271
Plan estatal voluntariado	7.900.000	7.900.000	500.000	16.300.000
Familias situaciones especiales	44.446.978	22.223.490	26.305.859	92.976.327
Otros convenios	–	41.391.000	74.112.785	115.503.785
<b>Total</b>	<b>646.794.661</b>	<b>1.894.132.157</b>	<b>638.742.240</b>	<b>3.179.669.058</b>

\* Aportación específica para SAD.

FUENTE: Memoria Consejería de Trabajo y Política Social (2000).

## 11. PLAZAS EN CENTROS RESIDENCIALES Y DE DÍA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA

**TABLA 138**  
**Plazas en centros residenciales para mayores: públicos, privados y concertados en la Región de Murcia (2000)**

Plazas según tipos	Válidos	Asistidos	Total
Públicas	521	570	1.091
Privadas concertadas	62	252	314
Privadas	871	607	1.478
<b>Total</b>	<b>1.454</b>	<b>1.429</b>	<b>2.883</b>

Plazas según tipos	Vertical (%)	Vertical (%)	Vertical (%)
Públicas	35,8	39,9	37,8
Privadas concertadas	4,3	17,6	10,9
Privadas	59,9	42,5	51,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Plazas según tipos	Horizontal (%)	Horizontal (%)	Horizontal (%)
Públicas	47,8	52,2	100,0
Privadas concertadas	19,7	80,3	100,0
Privadas	58,9	41,1	100,0
<b>Total</b>	<b>50,4</b>	<b>49,6</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Memoria 2000 CES, p. 598; Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.

**TABLA 139**  
**Plazas en residencia públicas para mayores. Región Murcia (2000)**

Plazas según tipos	Válidos	Asistidos	Total
En residencias del ISSORM	390	355	745
En residencias públicas no concertadas con el ISSORM	115	123	238
En residencias públicas concertadas con el ISSORM	10	92	102
<b>Total</b>	<b>515</b>	<b>570</b>	<b>1.085</b>

**TABLA 140**  
**Plazas en viviendas tuteladas para personas mayores en la Región de Murcia (2000)**

Plazas según tipos	Válidos	Asistidos	Total
Cartagena	12	–	12
Molina de Segura	–	6	6
Torre Pacheco	6	–	6
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>24</b>

FUENTE: Memoria 2000 CES, p. 595; Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.

**TABLA 141**  
**Evolución de plazas residenciales en centros de la CC.AA. (1997-2000)**

	Válidos	Asistidos	Total
1997	595	295	890
1998	595	341	936
1999	497	391	888
2000	387	413	800

FUENTE: Memoria 2000 CES, p. 600; Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.

**TABLA 142**  
**Evolución de plazas residenciales en centros concertados (1997-2000)**

	Válidos	Asistidos	Total
1997	98	185	283
1998	89	215	304
1999	75	268	343
2000	72	323	395

FUENTE: Memoria 2000 CES, p. 600; Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.

**TABLA 143**  
**Evolución de plazas en centros de estancias diurnas (1997-2000)**

1997	1998	1999	2000
100	160	240	260

FUENTE: Memoria 2000 CES, p. 602; Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.

## 12. PLAZAS EN PROGRAMA DE AYUDA A DOMICILIO

El SAD es uno de los servicios sociales sobre los que más se habla y quizá sea de los que menos se conoce y prueba de ello, es que hoy no disponemos de datos reales sobre esta prestación. Lo que más conocemos es la inversión económica y no es fiable, ya que las cuentas no cuadran entre los diferentes implicados en su financiación y, si en el factor económico no tenemos información fiable, menos en el número de usuarios y en las horas correspondientes; de aquí que los datos que se presentan siempre pueden evolucionar y no responder a la realidad.

**TABLA 144**  
**N.º de horas prestadas en el programa de ayuda a domicilio, 2000<sup>58</sup>**

Mancomunidades y municipios	Total horas
Noroeste	26.800
Río Mula	15.727
Sureste	16.133
Valle Ricote	25.054
Mar Menor	13.853
Oriental	13.592
Águilas	10.085
Alcantarilla	15.000
Aledo	1.212
Alguazas	5.324
Alhama de Murcia	6.673
Campos del Río	1.385
Cartagena	61.995
Ceutí	4.088
Jumilla	16.788
Librilla	3.798
Lorca	19.257

<sup>58</sup> Es muy difícil poder ofrecer los datos del SAD en formato de plazas ya que en la mayoría de las ocasiones los referentes de los ayuntamientos están en número de horas, de aquí que sea más fiable el dato de horas de prestación de el número de usuarios, ya que no todos los ayuntamientos nos pueden ofrecer la información pormenorizada del tipo de usuarios y la prevalencia con respecto a los mismos.

**TABLA 144**  
(Continuación)

<b>Mancomunidades y municipios</b>	<b>Total horas</b>
Lorquí	3.695
Mazarrón	6.207
Molina de Segura	35.848
Murcia	146.345
Puerto Lumbreras	5.410
Torres de Cotillas (Las)	11.741
Totana	11.754
Yecla	13.614
<b>Total</b>	<b>503.750</b>

Según datos de una investigación realizada en el año 1998<sup>59</sup> para la Región de Murcia:

— N.º de horas de atención dispensadas:	450.000 h.
— Coste medio de la hora de atención (ptas.):	1.200 ptas.
— N.º total de usuarios mayores de 65 años:	2.134
— Ratio: % de usuarios sobre población mayor de 65 años:	1,44%
— Promedio de horas/usuario mes:	15,5

El Informe de la Sociedad Española de geriatría y Gerontología establece en el 1,5% la población española mayor de 65 años atendida por el SAD con una intensidad media de 4,7 horas a la semana. En la Región de Murcia el número de personas atendidas por el servicio fue de 2.660 incluyendo personas mayores, discapacitados y familias. Se calcula que el 86,5% de los usuarios son mayores de 65 años, es decir 2.301, lo que significa que para la Región de Murcia el índice de cobertura sería del 1,47% similar a la media nacional<sup>60</sup>.

El número de horas totales (aproximadas) según los datos del CESRM fue en el año 2000 de 503.750. Si queremos calcular la implicación en el déficit asistencial podemos utilizar, siguiendo las indicaciones del CESRM, diferentes procedimientos:

- 1.º Si utilizamos la ratio del Plan Gerontológico 1993-1999, 8% de cobertura para mayores de 65 años con dos horas semanales, el déficit sería de 866.053 horas al año, lo que implicaría casi duplicar las horas actuales.
- 2.º La cobertura española actual de 1,5% de población atendida mayor de 65 años y 4,7 horas semanales de media, el déficit de 136.922 horas al año en la Región, lo que significa que habría que incrementar en un tercio el número de horas para personas mayores.
- 3.º La indicación del informe de la Sociedad Española de geriatría, 5% de cobertura para los mayores de 65 años con 7 horas semanales, con este método disminuye la población atendida del 8% al 5% pero aumenta el número de horas semanales de

<sup>59</sup> Estudio realizado por IMSERSO, datos obtenidos en la web del MTAS.

<sup>60</sup> Utilizamos las excelentes consideraciones elaboradas por el CESRM para la valoración del plan gerontológico de la región de Murcia, p. 611.

2 a 7 con este criterio en déficit de horas se dispara a 2.411.937, lo que implicaría multiplicar por 5 las horas actuales.

### 13. PLAZAS EN EL PROGRAMA DE TELEASISTENCIA

Como se sabe la Teleasistencia se presta desde los Ayuntamientos mediante convenio con la Federación de Municipios que a su vez saca a concurso la adjudicación del servicio o también los ayuntamientos fuera de este convenio lo hacen con Cruz Roja, por ejemplo. Esta doble circunstancia hace muy difícil que dispongamos de todos los datos reales sobre este servicio, los datos que proceden de los convenios de la FEMP hemos podido disponer de ellos por gentileza de la empresa que presta el servicio<sup>61</sup>.

Para 1998 según el estudio del IMSERSO que hemos referido respecto al SAD también nos proporciona una aproximación estadística de 1.094 usuarios para 1998. Los datos de la tabla 141 están basados en los que nos ha proporcionado la empresa concesionaria del servicio para la Región de Murcia. Conocemos que aproximadamente el número de usuarios que dispone del servicio por medio de Cruz roja asciende en estas fechas a unos 700 que corresponde a las localidades de Abarán, Aguilas, Cartagena, Lorca, Molina, San Pedro del Pinatar, Totana y Yecla.

**TABLA 145**  
**Evolución del n.º de usuarios según convenio de FEMP (1994-2000)**

	1997	1998	1999	2000					
Murcia		79	218	339	459	624	780	881	935
Mancomunidad Río Mula		-	23	70	92	96	103	114	129
Mancomunidad del Sureste		-	-	27	47	81	93	87	107
Puerto Lumbreras		-	-	12	22	29	37	54	57
Alhama		-	-	10	25	29	39	43	43
Mancomunidad Vega Media		-	-	-	5	14	25	-	-
Alguazas		-	-	-	-	-	-	15	16
Ceutí		-	-	-	-	-	-	8	10
Lorquí		-	-	-	-	-	-	10	10
Alcantarilla		-	-	-	-	65	94	126	134
Torres de Cotillas		-	-	-	-	11	33	41	45
<b>Total</b>		-	<b>241</b>	<b>458</b>	<b>650</b>	<b>949</b>	<b>1.204</b>	<b>1.379</b>	<b>1.486</b>

### 14. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR

#### 14.1. EXPECTATIVAS DE FUTURO

En el ámbito de los servicios sociales algunos planteamientos de cara al futuro merece la pena que queden señalados, entre otros motivos porque su realización es inminente y esto sig-

<sup>61</sup> Queremos desde aquí agradecer las facilidades para la información y los datos proporcionados por la delegada de la empresa SERGESA adjudicataria para la Región de Murcia del convenio FEMP-IMSERSO.

nifica que, en alguna forma, se está compartiendo la inquietud por un desarrollo de los servicios sociales que no termina de asentarse con decisión, sino que fluctúa demasiado al ritmo de los acontecimientos y los problemas, lo que desborda en ocasiones a las administraciones.

### a) Creación del Instituto de la Juventud<sup>62</sup>

El *Plan de Acción Global en materia de juventud (2000-2003)*, aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de agosto de 2000, contiene un resumen de la situación de la juventud española que constituye una base fundamental para el acercamiento a una problemática tan compleja como es la de este sector social en el momento presente.

España junto con Irlanda tiene todavía la mayor proporción relativa de población joven dentro de la Unión Europea. La juventud española representa el 12,4% en el total de la población de la Unión Europea comprendida entre 15 y 29 años.

Desde el punto de vista normativo, la Constitución mandata a los poderes públicos, en su artículo 48, a que promuevan *las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*. Tal mandato evoca dos nociones básicas: pluralismo democrático en la participación y transición a la vida adulta mediante la integración económica en la sociedad. Una formulación tan amplia permite el diseño de una política de juventud que aborde la mayoría de los problemas de los jóvenes. Asimismo, el derecho a la asociación, la participación en los asuntos públicos, el derecho a la educación y el libre acceso a la cultura están recogidos en el texto constitucional. Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, establece, en su artículo 10, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en política juvenil, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución.

La Ley 3/1984, de 26 de septiembre, creó el Consejo de la Juventud, cuyo fin esencial es la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y deportivo de la Región de Murcia. Asimismo, el Decreto 110/1993, de 14 de septiembre, creó la Comisión Regional del Plan Integral de Juventud, adscrita a la Consejería de Cultura y Educación.

Finalmente, la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil constituye un instrumento legislativo más amplio con el objeto de reconocer los problemas que en la actualidad tienen los jóvenes murcianos, actuar en la búsqueda de soluciones de los mismos en la medida que sean competencia de la Comunidad Autónoma, crear un marco de desarrollo de los planes integrales de juventud de la Región de Murcia, ya que éstos representan la intención de la Administración de dar respuesta a los problemas de la juventud, considerándolos en su globalidad.

La citada Ley 8/1995 recoge dos apartados diferenciados en la política de juventud, la promoción y la participación. Por una parte, el establecimiento de medidas que desarrollarán las políticas de promoción tienden a garantizar en los sectores de empleo, formación, vivienda, salud, medioambiente, el pleno ejercicio de los derechos de los jóvenes, implicando a órganos competentes a adoptar medidas que faciliten el ejercicio de estos derechos, incluso estableciendo porcentajes de dotación económica necesaria para su consecución. Se establece en este texto legal el reconocimiento de obligaciones sectoriales de las administraciones públicas en sus políticas generales que afecten a la juventud. La Ley obliga a la Administración a recoger medidas concretas en materia de promoción.

<sup>62</sup> Consideraciones extraídas del CESRM: Dictamen 5/2001, sobre «Anteproyecto de ley de creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia». En el momento de la corrección del texto el Instituto de la Juventud ha sido creado en fecha 4 de diciembre de 2002 (BORM, 24-XII-2002).

Asimismo, la Ley 8/1995 da una nueva regulación, en sus artículos 24 y siguientes, al Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, derogando la Ley 3/1984 citada por la que creó el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia.

Por último, la citada Ley establece en su artículo 6.1 que *corresponderá a Presidencia la planificación y coordinación de la política juvenil. Y en el apartado 2 de este mismo artículo se dispone que se creará un órgano específico para la gestión de la política juvenil. Este órgano será el encargado de gestionar las políticas definidas por la Presidencia, conforme a lo expresado en el apartado 1 de este artículo. La creación de dicho órgano no supondrá el aumento del gasto público, lo que se logrará mediante la racionalización de los órganos y unidades administrativas actualmente existentes.*

En cumplimiento de este mandato, el Anteproyecto que se informa ha optado por la creación del Instituto de la Juventud como Organismo Autónomo de carácter administrativo, con la finalidad *de conjugar la agilidad de respuesta que debe ser inherente a la satisfacción de las demandas de este colectivo, con las garantías propias de la actuación administrativa, (...) mediante la creación de un órgano que disponga de la necesaria autonomía de decisión y gestión y la efectiva agilidad en su actuación, constituyendo sus ejes de trabajo la promoción y canalización de las expectativas de este sector de la población y el impulso de políticas basadas en principios de globalidad, participación y coordinación institucional.*

### **b) Creación del Instituto de la Mujer<sup>63</sup>**

El Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia consta de una Exposición de Motivos, 14 artículos estructurados en cuatro capítulos, tres disposiciones transitorias, una Disposición Derogativa y dos disposiciones finales.

La Exposición de Motivos comienza refiriéndose al artículo 14 de la Constitución que establece el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo. Asimismo, el artículo 9.2.b del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia establece que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia y a través de sus órganos, velará por promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan y dificulten su plenitud.

Con el fin de dar cumplimiento a estas competencias así como para prestar servicios y canales más adecuados de participación activa de las mujeres así como de las entidades en que se organizan se establece la creación del Instituto de la Mujer como organismo especializado para la gestión de la política de mujer, el cual se configura como un instrumento amplio que recoge todos los derechos de las mujeres y cuyo objeto es el reconocimiento de los problemas que en la actualidad tienen las mujeres murcianas, actuar en la búsqueda de soluciones de los mismos y crear un marco de desarrollo d planes integrales de mujer de la Región de Murcia.

Justifica la *Exposición de Motivos* la elección de esta fórmula organizativa, tanto en el régimen jurídico aplicable a sus funciones como en la garantía de la realización de una política de mujer de carácter integral, alcanzando la máxima coordinación de la actuación de las administraciones públicas, *mediante un órgano que disponga de la necesaria autonomía de decisión y gestión y la efectiva agilidad en su actuación, constituyendo sus ejes de trabajo, la promoción y canalización de las expectativas de este sector de población y el impulso de políticas basadas en principios de globalidad, participación y coordinación institucional.*

<sup>63</sup> Consideraciones extraídas del CESRM: Dictamen 6/2001, sobre «Anteproyecto de ley de creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia». En el momento de la corrección del texto el Instituto de la Mujer ha sido creado en fecha 3 de diciembre de 2002 (BORM, 24-XII-2002).



El Consejo Económico y Social valora positivamente el *Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia*, ya que responde a la orientación que contenía su Dictamen 6/97 sobre el *Proyecto de II Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000)* en el que se afirmaba que este *Organismo entiende que sería conveniente la constitución en el seno de la Administración Regional de un órgano encargado de hacer valer la perspectiva de género en la elaboración de las diferentes políticas sectoriales competencia de la Comunidad Autónoma, para de esta forma conseguir que la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres deje de ser una materia que afecte fundamentalmente al desarrollo de políticas específicas dirigidas a las mujeres.*

### **c) Ley del voluntariado de la Comunidad Autónoma de Murcia**

A instancias de los colectivos incorporados a la Plataforma para la promoción del Voluntariado en la Región de Murcia (PPVRM) se presentó la necesidad de elaborar una Ley autonómica sobre Voluntariado.

A lo largo del año 2000 y 2001 diversos borradores han circulado por la región, pero algunos datos son importantes en su proceso. El texto, o mejor los textos han sido consensuados por una amplia variedad de asociaciones y plataformas comarcales y regionales de entidades de voluntariado, hasta que en septiembre de 2001 se presentó en el Consejo Regional de Bienestar Social de la Región de Murcia, órgano consultivo para el desarrollo de políticas sociales.

La iniciativa parlamentaria del texto le ha correspondido a la Consejería de Presidencia, especialmente a la Dirección General de Juventud, parece existir la confianza de que el texto pueda ser discutido en la Asamblea Regional antes de que acabe el actual período de sesiones.

### **d) Plan Regional de acción integral para personas con discapacidad<sup>64</sup>**

El Plan está planteado para establecer su implantación y desarrollo de 2002 a 2004, aunque comenzó su andadura por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en febrero de 2000. El Plan ha sido gestionado por el empeño e impulso de la Dirección General de política Social de la Consejería de Trabajo y Política Social.

Este Plan está estructurado en parecidos términos a otros planes similares; es decir, contiene una parte inicial en la que se formulan una serie de medidas generales que serían preciosas para la buena incardinación del Plan en la sociedad y por supuesto, en la Administración Pública, ya que parte de sus elementos posteriores deberán ser desarrollados de forma interadministrativa.

Las áreas sobre las que plantea el Plan actuar son las de Sanidad, con un apartado dedicado a Salud Mental, Educación, formación Ocupacional, Empleo y Prevención de riesgos laborales, desarrollo de acciones sobre política social (información, formación de profesionales, apoyo familiar, ayudas técnicas, normativa, plazas residenciales, alternativas residenciales, asociacionismo y eliminación de barreras entre las más destacadas), Medidas de accesibilidad (en vivienda, arquitectura y urbanismo, transportes y otro tipo de medias complementarias) y por último un apartado dedicado al área de Tiempo Libre.

<sup>64</sup> Notas utilizadas del *Borrador de Medidas para el Plan Regional de Acción integral para personas con discapacidad*, Elaborado por Dirección General de Política Social (2001), documento fotocopiado. El texto definitivo del Plan Regional fue presentado y publicado en el mes de abril de 2003.

En el momento actual el Plan está pendiente del informe por el Consejo Económico Social como requisito para su tramitación definitiva.

#### **e) Plan Regional de exclusión social**

La Comunidad Autónoma tienen que afrontar con determinación el fenómeno de la exclusión social, siendo conciente de que existen nuevas formas de marginación, nuevas formas de convivencia y maneras diferentes de envejecer, viviendo en soledad o teniendo que hacer frente a los cada vez más numerosos fenómenos de la dependencia. La presencia cada vez más activa de la mujer en el mundo productivo y lo que implica de diferentes cambios en la estructura familiar lo que conduce a nuevas formas de convivencia.

La exclusión debe contemplarse no exclusivamente desde el tratamiento, la intervención o la rehabilitación, sino que debe hacerse el esfuerzo necesario para que la prevención se convierta en uno de los elementos principales de la acción social, de lo contrario lo único que se conseguirán es la implementación de nuevos dispositivos asistenciales más o menos dotados pero no se abordará la esencia y el origen de los problemas.

#### **f) La inmigración**

Es preciso considerar el fenómeno de la inmigración para la Región de Murcia como una serie de acontecimientos que se van a ir sucediendo en el tiempo y que van a necesitar el esfuerzo de todos los estamentos autonómicos tanto desde la vertiente asistencial como la sanitaria, educativa y de vivienda, así como de vivienda, sin olvidar los aspectos culturales. En definitiva, la inmigración se convertirá en uno de los referentes sociales del bienestar de esta Comunidad para los próximos años. Está claro que el Plan para la integración de los inmigrantes que ha previsto la Consejería de Trabajo y política Social está llamado a convertirse en un instrumento de política social, pero al que también se le debe dotar de conciencia solidaria y de conciencia ciudadana, no puede ser únicamente de índole administrativa.

#### **g) Sistema sanitario**

Tras recibir las transferencias a la Comunidad Autónoma le corresponde ahora hacer frente a los problemas de salud de esta región y desde nuestro punto de vista algunas consideraciones debería tenerse en cuenta.

Por una parte el envejecimiento de la población que va en aumento y al que desde la perspectiva de salud será preciso que se aborden los problemas de asistencia sociosanitaria. No sirven las actuales estructuras asistenciales que actúan de forma parcial sobre los problemas, va a ser preciso que se actúe de forma más coordinada para hacer frente a situaciones de aislamiento de los ancianos, de situaciones de dependencia, de problemas de demencias, alzheimer y otros en los que se deberá coordinar adecuadamente los servicios sociales y los sanitarios.

Se deberán corregir las desigualdades territoriales y sociales respecto a la salud en la región habilitando los dispositivos asistenciales precisos.

En estrecha colaboración con la Consejería de trabajo se deberá hacer frente al aumento de la siniestrabilidad laboral, reduciendo las tasas de accidentes laborales, y haciendo hincapié en lo que afecta a los inmigrantes y su falta de conciencia al respecto.

La apertura del nuevo hospital, sin duda, redundará en beneficio de la salud de los murcianos, lo que puede permitir una reestructuración asistencial adaptada a mejores condiciones.

Desde nuestra perspectiva sería conveniente integrar todavía más las acciones preventivas y de promoción de la salud, continuando con la labor sobre el tabaquismo y las drogas en general, en especial en lo que a los jóvenes se refiere.

#### **h) Sistema educativo**

Si bien es verdad que el disponer de todas las transferencias educativas es una ventaja para realizar una adecuada planificación que tenga en cuenta los recursos y los medios humanos y estructurales para su realización, no es menos cierto que algunos problemas como el de los niños inmigrantes y su escolarización es un problema arduo, pero sobre el que no se puede pasar de largo. La puesta en marcha del Plan de solidaridad es un buen inicio. Así como el asurarse con las órdenes precias el que se favorezca la escolarización y se establezcan los dispositivos necesarios para que no se produzcan guetos educativos, y la igualdad de oportunidades no quede pervertida y responda lo que la constitución señala convenientemente.

Las nuevas adaptaciones curriculares como forma de hacer frente a nuevos retos de empleo y de generación de adecuadas salidas profesionales, así como generar los necesarios programas de garantía social que procure que nadie se quede fuera del sistema educativo por falta de oportunidades. Junto a este planteamiento es importante no olvidar el papel de los profesionales de la enseñanza, su desgaste profesional, la falta de motivación que pueden sufrir al no encontrar en el sistema educativo las respuestas que esperan para hacer bien su trabajo.

#### **i) Vivienda y suelo**

Somos conscientes de que el mercado de la vivienda se encuentra en la Región en una fuerte fase de expansión que está provocando una considerable subida de los precios, y esto hace que cada vez sea más complicado y difícil para capas sociales medias y bajas acceder a una vivienda. Por eso y aprovechando las posibilidades que propende el Instituto de la Vivienda y el Suelo, éste puede y debe contribuir a conseguir un abaratamiento del suelo y de esta forma contribuir a que exista un mayor fomento de viviendas sociales, por parte de los ayuntamientos.

A los inmigrantes el problema de la vivienda se les ha convertido en un problema singular, de aquí que demanden ayudas tanto para los alquileres como para que se produzca un aumento de la promociones públicas de viviendas sociales o de viviendas para alquiler. Creemos que es conveniente dotar a las corporaciones locales de medios de financiación alternativos a los propios de su suelo municipal, para que la repercusión de los precios no se vea alterada por una política social que contribuya a abaratar el suelo y por tanto el coste final de la vivienda.



# **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

ANTONIO GORRI GOÑI (Coord.)  
RAFAEL LARA GONZÁLEZ  
VÍCTOR IDOATE GARCÍA  
JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA  
PEDRO GALILEA SALVATIERRA



## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente estudio sobre los sistemas de bienestar social en la Comunidad Foral de Navarra pretende ubicarse en el contexto de la investigación conjunta llevada a cabo sobre el mismo tema en todas las comunidades y ciudades autónomas españolas. Esta referencia a Navarra pretende ofrecer con ilusión un marco de aproximación a su realidad dinámica y multidimensional.

En nuestra exposición de los distintos Sistemas de Bienestar Social nos referiremos sucesivamente a: los servicios sociales, salud, trabajo, vivienda y justicia. Posteriormente, prestaremos una especial atención al ámbito de las Discapacidades, en tanto que representan un objetivo prioritario de la actual planificación social en todos los sistemas de bienestar. Introduciremos nuestro estudio con una descripción de la situación y realidad geo-sociodemográfica de Navarra, aportando algunos índices significativos. Completaremos nuestro trabajo con una reflexión global, a modo de síntesis-conclusión, que incluye una consideración prospectiva. Finalizaremos nuestra investigación con una amplia referencia bibliográfica, distribuída pedagógicamente según las distintas áreas analizadas, correspondientes a los diversos sistemas de bienestar.

Dentro de cada Apartado, seguiremos globalmente un orden en el análisis de los temas. Con la peculiaridad lógica de cada uno de ellos, trataremos de ir estudiando: algunos hechos sociohistóricos y jurídicos significativos en su inicio, consolidación y situación competencial, sus organigramas, sus presupuestos, y sus inversiones. Pretendemos, igualmente, analizar sus recursos, sus programas, sus planes y sus expectativas.

En lo que concierne a cada uno de los sistemas de bienestar social: concebimos los *servicios sociales* como una conquista permanente y progresiva de la sociedad navarra. Constatamos que *la sanidad* es percibida como uno de los pilares prioritarios en los que, de forma especialmente significativa, se basa el bienestar navarro. Por su parte, el sistema de bienestar de *trabajo*, es investigado desde un contexto evolutivo hacia la convergencia europea. El sistema de bienestar de *vivienda*, a su vez, es analizado en cuanto política propia, diferenciada y eficiente. La *administración Navarra de justicia*, finalmente, es entendida como una auténtica fuerza dinámica al servicio del bienestar social.

Desde la limitación lógica de nuestro trabajo, nuestro empeño pretende ser sólomente una introducción que acerque al lector al amplio, complejo y sugestivo mundo de los sistemas de bienestar social. Como es obvio, la realidad que exponemos debe ser interpretada desde la intensa evolución y desde la profunda transformación tanto de la sociedad en general como de la comunidad navarra en particular. Desde esta dinámica —intrínseca a/en toda realidad social— es preciso manifestar que los hechos que exponemos los consideramos como el resultado, conjunto y dialéctico, del esfuerzo continuado de todas las fuerzas sociales que configuran nuestra sociedad navarra.

Asimismo, desde estas líneas iniciales queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento sincero a nuestras fuentes documentales. Lo hacemos extensivo a todos los departamentos: direcciones y servicios del Gobierno de Navarra, así como a las numerosas instituciones, entidades y personas que, de forma admirable, nos han ofrecido sus materiales de trabajo, sus perspectivas analíticas y su apoyo personal.

## 2. PERSPECTIVA GEO-DEMOGRÁFICA DE LA COMUNIDAD DE NAVARRA

En nuestro intento por aproximar a la Comunidad de Navarra a aquellos lectores que desean hacerlo desde el resto de las regiones, ofrecemos en estas primeras páginas una introducción sobre su situación geográfica y demográfica. La efectuamos como una fase previa, de acercamiento, al análisis propiamente dicho de los sistemas de bienestar. Nos referiremos brevemente a la distribución de su población, según su perspectiva evolutiva y según diversos índices. Entre éstos, consideramos de especial significación los índices de: crecimiento natural, de envejecimiento, de natalidad-inmigración, de morbilidad, y de pobreza o exclusión social.

Desde el **punto de vista geográfico**, simplemente recordaremos al lector que, por su ubicación, Navarra es un territorio que limita al norte con la frontera de Francia (163 km), al sur con la Rioja (149 km), al este con Huesca (32 km), al sur-este con Zaragoza (223 km), y al oeste con Guipuzcoa (97 km) y Álava (93 km). Posee una superficie de 10.391,08 km<sup>2</sup>, que constituye el 2,1% de la superficie nacional.

Desde la **perspectiva demográfica**, Navarra —cuya Administración Local está formada por 272 municipios y 366 concejos— tiene una población de 530.819 habitantes (a fecha de 1-1-98), que representa una densidad del 51,08. Del conjunto de sus habitantes, 262.687 son varones y 268.132 son mujeres.

Si tomamos como primera referencia estimativa su evolución desde 1991 hasta 1996, inclusive, observamos que la cifra total de sus habitantes pasó de 523.563 a 520.574 y, consecuentemente, su densidad disminuyó de 50,38 a 50,10.

**TABLA 1**  
**Población evolutiva de Navarra (1991, 1996 y 1998)**

	al 1/3/91	al 1/5/96	al 1/1/98
Habitantes	523.563	520.574	530.819
Densidad	50,38	50,10	51,08

FUENTE: Instituto de Estadística de Navarra.

Continuando con nuestra referencia en 1998, si analizamos su distribución por etapas del ciclo vital, constatamos que: 70.814 pertenecen al ciclo infantil de 0-14 años; 77.983 corresponden al período adolescente-juvenil entre 15-24 años; 259.492 se adscriben a la edad adulta comprendida entre 25-59 años; 99.454 se incluyen en la etapa entre 60-79 años; y, 23.077 pueden enumerarse entre las edades de 80 años y más.

**TABLA 2**  
**Población 1998. Etapas evolutivas**

0-14 Años	70.814	13,6%
15-24 Años	77.983	14,6%
25-59 Años	259.492	48,9%
60-79 Años	99.454	18,8%
80 y más	23.077	4,1%

FUENTE: Instituto de Estadística de Navarra.



Si, desde una nueva perspectiva, nos remitimos a su **índice de crecimiento natural**, es decir a la diferencia entre nacimientos y defunciones, comprobamos que la población de la Comunidad de Navarra está sometida a una evolución similar a la experimentada en el resto de las comunidades autónomas españolas. En el conjunto de las CC.AA. se constatan dos períodos significativos señalizados por las fechas de 1958 y 1978 aproximadamente. La primera fecha expresa el inicio del período denominado «baby boom», y la segunda indica el comienzo de la etapa de un descenso acentuado. Siguiendo estas fechas de referencia, podemos afirmar que en Navarra, al igual que en el resto de las regiones, durante el transcurso de las décadas del «baby boom», los nacimientos oscilan ligeramente por encima de los 80.000 (un total de 83.163 en los años sesenta y de 81.698 en los setenta). Asimismo, podemos observar que, con posterioridad a estas fechas y siguiendo la tendencia nacional, en Navarra se inicia un brusco descenso.

Analizando esta misma evolución por quinquenios, constatamos que de los 42.477 nacimientos del quinquenio 1971-1975, se pasa a los 23.303 del correspondiente a 1991-1995. En cambio, las defunciones se caracterizan por una estabilidad en torno a los 42.000, en cada una de las décadas de 1960, 1970 y 1980.

Si, de forma paralela, tenemos en cuenta el llamado «índice sintético de fecundidad» —media de hijos por mujer— y lo consideramos desde el conjunto de las CC.AA., los resultados muestran que en España el índice era de 2,86 en el año 1970, y pasa a ser de 1,16 en 1997.

La primera conclusión que extraemos de estos datos es que, según la propia Evolución Demográfica (INE), ello significa situar a España en el último lugar de la Comunidad Europea. En lo que respecta a Navarra, la hallamos ligeramente por encima del índice igual a 1.

Obviamente, esta situación nos conduce a avanzar dos problemas de total actualidad en la Comunidad Foral sobre los que regresaremos posteriormente: el envejecimiento de la población y el papel «rejuvenecedor» de la población inmigrante.

En lo que concierne al **índice del envejecimiento**, los datos evolutivos nos muestran que en 1996 el porcentaje de navarros con 65 años y más era de un 16,8% (87.500 personas mayores), cifra superior a los menores de 15 años (75.100). Comparativamente, este porcentaje era inferior al de la Rioja (17,9) y más acusado que en el País Vasco (15,3), similar éste a la media nacional. Nuestro envejecimiento se alejaba sobre todo de las Comunidades más jóvenes (Canarias, 10,4; Andalucía 13,1; Madrid 13,7 y Murcia 13,6). Junto a estos datos, la integración de la población potencialmente activa (la que alcanza los 18 años) es igualmente significativa. Dicha población activa desciende desde 1996 y, según previsiones derivadas de la actual estructura demográfica, en el año 2005 será inferior en un 30% a la del presente. A decir de datos recientes del Anuario Social de España 2000 de la Fundación de La Caixa, la edad media actual en Navarra es de 40,3 años, casi dos más que la del resto de España estimada en 38,8 años. Estos datos señalan comparativamente que la edad media de la población navarra estaría por debajo de Asturias, la comunidad con la edad media más alta (42 años), seguida por Castilla, León y Aragón, y muy por encima de Canarias, la comunidad más joven, con una media de 35,5 años. Abundando en el mismo contexto, y según el mismo Informe (Caixa, 2000), Navarra se encuentra actualmente entre las comunidades con menos niños, con un índice de infancia del 13%, y por encima de la media nacional en cuanto al índice de vejez del 18%.

La conclusión esencial es que, según los datos del informe de La Caixa, nuestro envejecimiento es superior a la media nacional y que los próximos años van a ser decisivos en lo que se refiere a la tendencia de fecundidad. Desde el punto de vista de la integración de la población activa la afluencia de mujeres en edad de procrear seguirá probablemente de forma notable durante un corto plazo para después comenzar un descenso, fruto de la desaparición del efecto «baby boom».

En lo que respecta a la conexión entre los **índices de natalidad e inmigración**, los datos recientes parecen indicar que los nacimientos procedentes de los inmigrantes que residen en Navarra evitan, estadística y fácticamente, que disminuya la población y su envejecimiento. Aunque los datos exactos son difíciles de obtener, debido a su comprensible dispersión, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha estimado que en Navarra, en 1998, nacieron pasados los 200 niños hijos de extranjeros. El Servicio de Estadística del Gobierno Foral, a su vez, ha calculado que para ese mismo año el número de madres no españolas residentes en nuestra Comunidad es cercano a las 160. Respecto a 1999, los datos estimativos reflejan que en Navarra se superaron los 5.000 nacimientos, de los que unos 300 corresponderían a inmigrantes asentados en la Comunidad. Tal cifra es la mayor desde hace diez años, lo que parece señalar un pequeño crecimiento de la natalidad. A decir, no obstante, de nuestro compañero de la Universidad Pública F. Zamora (cit. por J. Rubio, D.N., 23-XII-2000, p. 279), tal situación no parece estable ni hace crecer globalmente la población. Los problemas del paro obrero y el precio de las viviendas hacen, entre otros, que la tasa de natalidad de cada navarra estimada en 0,94 hijos, frente a los 2,1 necesarios, continúe siendo baja. Simultáneamente, la mayor natalidad de 1999 apenas ha hecho crecer la población general, ya que la mortalidad de 1999 también fue mayor que lo habitual superando los 5.000 fallecimientos. Por todo ello, el crecimiento total de la población navarra en sólo unas setenta personas durante 1999, parece confirmar la tendencia de toda la década de los noventa, en la que la Comunidad Foral no ha conseguido crecer como media en más de 300 personas por año. Desde la perspectiva nacional del fenómeno de la inmigración, las previsiones de la ONU sobre la necesidad de atraer a España doce millones de inmigrantes hasta el año 2050 (necesarios para salvar el descenso de la natalidad), parecen ser un serio interrogante en lo que se refiere a la resolución del problema demográfico en Navarra.

Desde la óptica del **índice de desempleo** general (posteriormente nos referiremos al desempleo en cuanto factor de exclusión social), Navarra cierra el año 2000 con 17.576 parados, representando una tasa del 7,39%. Distribuido el desempleo por sectores, 9.675 corresponden al sector de los servicios, 4.843 al sector de la industria, 1.761 al sector sin empleo anterior, 1.102 a la construcción, y 195 a la agricultura. Por sexo y edades, 11.393 corresponden a las mujeres, 6.183 (4,25%) corresponden a los hombres, y 2.928 (8,98%) se refieren a menores de 25 años. Según los últimos datos facilitados por la EPA y la Seguridad Social, a fecha de 31 de diciembre de 2000, el paro en Navarra sólo ha descendido en 194 personas a pesar de los 11.000 empleos creados durante el año. La explicación es que se ha producido un incremento de población activa, al incorporarse un mayor número de personas al mercado laboral. Desde el punto de vista interpretativo, el Servicio Navarro de Empleo enumera tres aspectos principales: la existencia de un «embudo» en el período de los 45 años, la reducción de contratos fijos, y la permanencia de determinados «males endémicos». A tal efecto aclara que, en lo que se refiere a la primera cuestión, se ha producido un cierto inmovilismo en la contratación laboral en las personas mayores de 45 años. Esta situación afecta a un colectivo de unas 5.000 personas que, según la propia Administración, resulta difícilmente recuperable para el mercado laboral, especialmente en los casos de baja cualificación profesional. En lo que afecta al segundo aspecto, señala que los contratos experimentaron un aumento del 5,5% sobre el año anterior (9.500 sobre un total de 183.374), si bien el número de contratos fijos se redujo de 17.697 a 17.420. En cuanto a los «males endémicos», su referencia está dirigida tanto al sector femenino como a la contratación precaria. Respecto a estos dos problemas, el sindicato de CC.OO. se ha apresurado a exigir «políticas activas» a favor de la contratación de las mujeres y de la estabilidad laboral» (D.N., 4-1-01, p. 27).

En lo que se refiere al **índice de morbilidad**, los últimos datos que hemos hallado corresponden a la *encuesta de morbilidad hospitalaria*, relativa al Año 1997 (INE, 2000). Dado que un análisis detenido de la relación entre enfermos y sus respectivas enfermedades desbordaría

la dimensión de nuestro trabajo, tomaremos como índice relevante de bienestar social el número de pacientes dados de alta, de acuerdo a determinadas variables. Según este estudio del Instituto Nacional de Estadística, se parte del supuesto de una población navarra —a 1 de julio de 1997— de 527.830 habitantes, de los cuales 261.930 eran varones y 265.900 mujeres. Sobre dicha población, la cifra de los enfermos dados de alta, «según diagnóstico definitivo y global de todas las patologías, sexo, y provincia de hospitalización», fué de 37.614 varones y 35.722 mujeres. Si los datos los proyectamos sobre los mismos aspectos, pero considerando la provincia de residencia (en lugar de hospitalización), la cifra es de 33.396 varones y 31.931 mujeres. La cifra total de altas implicando a ambos conceptos -hospitalización-residencia- está constituida por 73.336 pacientes. Si, a modo de referencia significativa, centramos nuestra atención en algunas patologías peculiares, encontramos que: el número de pacientes con adicción a las drogas, que fué dado de alta en el año 1997, estuvo formado por 56 varones y 10 mujeres. Los enfermos con síndrome de dependencia de alcohol dados de alta fueron 100 varones y 25 mujeres; y, los pacientes con patologías concernientes al sistema nervioso, igualmente dados de alta, estuvieron representados por 599 varones y 653 mujeres. Desde una apreciación global de los trastornos mentales, el número de pacientes dados de alta supuso 752 varones y 688 mujeres. Si, desde otra óptica, consideramos los pacientes dados de alta, de ambos sexos y por edades, constatamos un total de 65.326. De ellos, 1.448 son menores de 1 año, 2.030 se encuentran entre 1-4 años, 2.469 se hallan entre 5-14 años, 4.671 entre 15-24 años, 9.605 entre 25-34 años, 6.805 entre 35-44, 7.231 entre 45-54 años, 8.049 entre 55-64 años, 11.223 entre 65-74 años, y 11.796 entre 75 y más años. Datos, todos ellos, expresivos en sí mismos.

Con relación a los **índices de pobreza** de nuestra Comunidad, los datos facilitados por la Dirección General del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra —relativos al *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra 1998-2005*— señalan que la sociedad navarra presenta niveles muy reducidos de Exclusión Social. El nivel de renta se sitúa en la media europea, el nivel de desempleo es inferior al del conjunto de España (sólo un 4% de las personas principales de un hogar está en paro), y los niveles de pobreza relativa y de desigualdad son inferiores a los restos de España, situándose en un 7,4 % frente a un 19,7%, respectivamente.

En cualquier caso —señala el documento— el problema de la exclusión social es un problema grave para aquellos sectores que lo sufren. Afecta a unos 6.000 hogares que representan el 3,4% de los hogares navarros. De ellos, el 52% viven en situación de pobreza extrema, el 36% se halla en situación de pobreza moderada y el 12% puede calificarse de situaciones limítrofes.

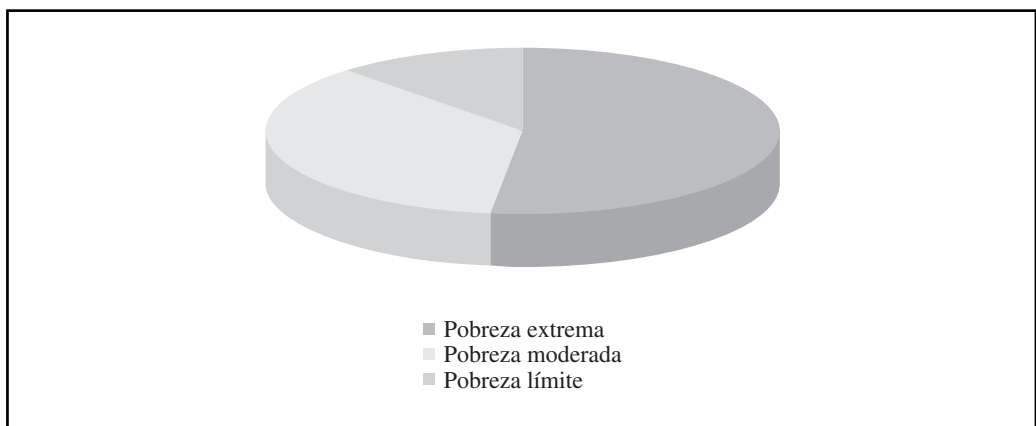


Figura 1.

Respecto a su ubicación, la mayoría de los hogares excluidos (el 57% de ellos) se encuentran en la capital (Pamplona) y su comarca. De cada cinco hogares excluidos, uno lo forma una persona sola, otro es monoparental y un tercero es muy numeroso. La exclusión afecta de manera muy amplia a la Etnia mayoritaria (76,4%), siguiendo en porcentaje la minoría gitana (16,4%), transmontana (2,5%) y extracomunitarios (4,6%). Los excluidos viven con prestación social pública (84%), con ingresos por trabajo (57,7%) y otros (34%).

La mayoría de los hogares excluidos presentan problemas importantes en distintos ámbitos: ingresos (87,9%), vivienda (71,7%), empleo y formación profesional (68,9%), relaciones sociales (62,5%), educación (47,4%) y salud (34,7%). En muchos de los casos, la exclusión social consiste en una acumulación e interacción de problemas relativos a dos o más de los ámbitos mencionados. En algunas situaciones, cada uno de esos ámbitos influye determinadamente de manera específica. A este respecto es preciso puntualizar que, en lo referente a la cifra señalada para los ingresos, la pobreza extrema es entendida según los índices situados por debajo del 25% de la renta media familiar. Con relación a la vivienda, hallamos familias sin vivienda (430), familias en alojamientos inadecuados (3.400), familias que tienen gastos de vivienda superior al 30% de sus ingresos (1.500; 500 en situación de pobreza extrema), y familias que carecen de equipamiento básico (4.000; 1000 en situación de extrema pobreza). En lo que afecta al empleo, encontramos hogares con la totalidad de sus componentes activos en desempleo (1.500), hogares en situación de pobreza extrema que carecen de empleo estable (1.900), y hogares cuya persona sustentadora principal tiene un empleo marginal —venta ambulante— (700). Respecto a las relaciones familiares y sociales, pueden mencionarse conflictos familiares graves —maltrato...— (1.500 hogares); conductas asociales —drogas, prostitución, mendicidad, enfermedad mental...— (2.250 hogares); y conductas delictivas (950 hogares). En relación a la educación, deben citarse menores entre 3 y 16 años que no van a la escuela (460), personas analfabetas entre 16 y 38 años (250), y personas de 16 a 24 años que no continúan sus estudios después de la enseñanza obligatoria (2.500). En cuanto a la salud, es preciso constatar una falta de cobertura sanitaria (300 personas), falta de medios económicos para seguir tratamiento (625 hogares), alta presencia de minusvalías, enfermedades crónicas e incapacitados (1.350 hogares), y problemas mentales (450 hogares).

En síntesis, la Comunidad de Navarra, con una ubicación geográfica francamente sugestiva y una población media, ofrece unos primeros elementos positivos que favorecen su habitabilidad. Sus índices de desempleo, de morbilidad, y de pobreza señalan unos niveles inferiores a los del resto de España y, de algún modo, equiparables a la media europea. Sin embargo, sus índices de crecimiento natural y de envejecimiento muestran unos niveles de descenso y crecimiento superiores, respectivamente, a la media nacional. Por su parte, el fenómeno de la inmigración, inserto en el contexto del debate nacional y europeo, constituye en la actualidad un binomio de interrogantes y esperanzas que demanda una respuesta social desde la Comunidad Foral.

### **3. EL SISTEMA DE BIENESTAR DE LOS SERVICIOS SOCIALES: UNA CONQUISTA PROGRESIVA Y PERMANENTE DE LA SOCIEDAD NAVARRA**

#### **3.1. INTRODUCCIÓN**

En lo que se refiere a Los Servicios Sociales de la Comunidad Foral —en tanto que Sistema de Bienestar— recientemente he efectuado un estudio básico al que me remito como introducción esencial para las páginas siguientes (A. Gorri, 2000). En él traté de exponer el surgimiento de los servicios sociales en Navarra, su realidad durante el período constitucional, su perspectiva jurídica, el organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y

Juventud, y los presupuestos concernientes a los años 1994-1998. En el mismo análisis pretendí exponer las ideas fundamentales de dos planes relevantes de la actualidad navarra como son el Plan gerontológico y el Plan de lucha contra la exclusión social, y describí otras experiencias concretas en torno al presente de los servicios sociales navarros. Finalizaba, entonces, el trabajo recogiendo la opinión relevante de todos los partidos políticos del arco parlamentario navarro y esbozando algunas líneas prospectivas para el próximo futuro.

En el presente estudio trataré de aproximar al nuevo lector a la realidad navarra de los servicios sociales, recordándole algunas ideas básicas del anterior análisis, y ofreciéndole nuevos datos y nuevas perspectivas. Las principales novedades se refieren a: una nueva normativa jurídica, la ampliación de los datos presupuestarios al período 1990-2001, las inversiones en innovación tecnológica, y la evaluación del Plan gerontológico 1997-2000. Asimismo, incorporamos nuevos elementos sobre: el Plan de exclusión social, el anteproyecto del Plan interdepartamental de la familia, el seguimiento de la acción social navarra durante el año 2000, y nuevas consideraciones prospectivas. Para facilitar la comprensión simultánea de nuestros dos trabajos (2000 y 2001) trataré de diseñar un esquema similar al allí iniciado.

### **3.2. EL INICIO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN NAVARRA: ALGUNOS HITOS SOCIO-POLÍTICOS Y JURÍDICOS REPRESENTATIVOS**

En efecto, en lo que respecta a los hitos más significativos que constituyeron el inicio y consolidación de los sistemas de bienestar, baste recordar que el surgimiento de los servicios sociales navarros se efectúa insertado profundamente en el contexto sociopolítico y sociocultural más amplio de la sociedad española.

\* Desde la perspectiva general de nuestro país, el *período preconstitucional* puede ser descrito a través de tres grandes etapas que, de algún modo, iban a determinar el itinerario de la Acción Social. La primera corresponde a los años 1932-1957 y estuvo marcada por el hecho histórico-político de la Guerra Civil, así como por la crítica situación socio-económica de la posguerra. La segunda etapa se sitúa entre los años 1958 y 1968 y se caracteriza por constituir una fase de expansión y desarrollo económico. El tercer ciclo, a su vez, se enmarca entre los años 1969-1983 y puede ser caracterizado como aquel de la intervención de la Administración, en un diálogo no siempre fácil con las fuerzas sociales. Entre otras cosas supuso el reconocimiento académico de las antiguas Escuelas de asistencia social.

Como era de esperar, las tres etapas iban a dejar su impronta en la comunidad navarra y sus vivencias iban a ser percibidas de manera correlativa a las del resto de las Comunidades. Desde el punto de vista de la acción operativa de los Servicios Sociales, podemos afirmar que en lo que concierne a sus diversas áreas —familia, edades evolutivas, minusvalías, reinserción, gestión...— este período preconstitucional puede ser definido por una intervención limitada de la Administración Pública y por la actuación pionera de la iniciativa social. Ésta, a través de numerosas asociaciones, instituciones y organismos, procuró paliar las carencias públicas y trató de dar respuesta a las necesidades de numerosas personas y colectivos.

\* Ahora bien, tras este primer período, el nacimiento propiamente dicho de los servicios sociales en Navarra lo hallamos, al igual que en el resto de las comunidades, en la *etapa constitucional*. La Constitución de 1978 iba a representar el inicio de la nueva era en el ordenamiento y regulación de los servicios sociales. A pesar de, inicialmente, no responder a las expectativas creadas, constatamos en ella la existencia de un conjunto de cuestiones fundamentales para el desarrollo posterior de los servicios sociales. Entre ellas merecen especial mención la sustitución del término de «beneficencia» por el concepto de «asistencia social» (Introducción), la consideración de España como Estado social de derecho (artículo 1), y la

concepción de la Seguridad Social como régimen público (artículo 41). Simultáneamente, estos artículos son complementados por referencias a dimensiones concretas de los Servicios Sociales que encontramos en otros articulados. En tal sentido se pronuncian, por ejemplo, el Art. 25.2 (reclusos), los artículos 39 y 40 (familia y trabajo), el artículo 43.3 (ocio), el artículo 49 (minusvalías) y el artículo 50 (tercera edad). Por otra parte, el título VIII de la Constitución que trata «De la Organización Territorial del Estado» iba a posibilitar el desarrollo local de nuestros servicios sociales. A pesar de que dicho título VIII dedica, de sus 22 artículos, sólo tres a la Administración Local y a pesar de que la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tampoco respondió satisfactoriamente a las expectativas creadas, al menos los artículos 25 y 26 nos dejaban una vía abierta para un proceso posterior.

Es justamente en este contexto en el que surgen los actuales servicios sociales de la Comunidad Navarra. El artículo 148.1.20 de la Constitución daría origen a las Leyes Autonómicas entre las que se encuentra la Ley Foral de Servicios Sociales (L. F. 14/1983, de 30 de marzo, B.O.N, 8 abril). Esta decisiva Ley Foral marca, a través de sus tres títulos, las pautas relativas a: los servicios y actuaciones sociales, el ejercicio de los mismos, los órganos y los medios, así como a su financiación.

\* A partir de ella, el *desarrollo del conjunto del marco jurídico* representa otro de los momentos fundamentales en la consolidación de los Servicios Sociales de Navarra dado que, como es obvio, el sistema jurídico constituye el soporte fundamental de los mismos. Como ya conocemos por nuestra obra anterior (o. cit., 2000), el Ordenamiento Jurídico relativo a los servicios sociales está constituido por una serie de leyes tanto de carácter fundamental como operativo. Entre ellas, además de las ya mencionadas anteriormente, queremos recordar algunas de especial significación.

Desde la óptica de la normativa general hallamos: la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Local —LORAFNA— (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto); la Ley Foral de Conciertos en materia de servicios sociales (L. F. 20/1985, de 25 de octubre); y, posteriormente, la Ley de Presupuestos Generales de Navarra (L. F. 3/1998, de 12 de mayo). Desde el punto de vista organizativo deben reseñarse, por una parte, el relativo a la creación de la Comisión Interdepartamental de Bienestar Social (D. F. 102/1985, de 15 de mayo) y el Decreto que regula el actual Consejo Navarro de Bienestar Social (D. F. 40/1985, de 27 de febrero). Deben mencionarse, por otra parte, los Decretos que afectan al actual Instituto Navarro de Bienestar Social (D. F. 2/1991, de 10 de enero) y los correspondientes a su propio departamento (D. F. 366/1991, de 30 de septiembre). Desde la perspectiva del desarrollo normativo nos parecen de especial significación aquellas normas que afectan a la iniciativa privada (L. F. 20/1985 de 25 de octubre; Decreto 120/1992; L. F. 3/1988, de 12 de mayo), y aquellas que regulan el principio de participación (D. F. 40/1985, de 27 de febrero, que crea el Consejo Navarro de Bienestar Social).

Respecto a la organización del actual Instituto Navarro de Bienestar Social, entre la extensa normativa de su proceso mencionaremos solamente dos modificaciones significativas. El Decreto 367/1991 es modificado por el Decreto de 15 de noviembre de 1993 (D. F. 343/1993), por el que se aprueba la estructura orgánica y estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social. Asimismo, la Orden Foral 303/1992 es modificada por la que desarrolla la estructura del Organismo Autónomo del Instituto Navarro de Bienestar Social (O. F. 874/1994, de 18 de octubre).

Desde el punto de vista operativo, existen un gran número de leyes que mencionamos en otro momento (Gorria, A., op. cit., 2000) relativas fundamentalmente a los años 1996-1998 y a las que nos remitimos por razones de brevedad.

No obstante, con posterioridad a esta fecha es preciso mencionar dos normativas especialmente significativas. Nos referimos a la Ley Foral de 17/2000, de 29 de diciembre, *regu-*



*ladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad* (BON, n.º 5, 10 enero 2001, pp. 140 y ss), y al Anteproyecto de Ley Foral de *Cooperación al Desarrollo*. En lo que se refiere a la primera, es interesante señalar su carácter pionero y singular respecto a su contenido global y a determinados articulados. A modo de ejemplo, señalaremos que en su Título Preliminar -dedicado a las disposiciones generales- se determina el establecimiento de la capacidad económica de las personas obligadas al pago. A tal efecto, la ley puntualiza como elementos de valoración: la renta, el patrimonio y el número de personas de la unidad familiar (artículo 2). Del mismo modo, en su Título Primero —relativo a la aportación económica de las personas usuarias de los centros propios o concertados de la Administración de Navarra— se especifica que: «las personas usuarias que no abonen con su aportación económica mensual la totalidad del precio, generarán una deuda con el Instituto Navarro de Bienestar Social, por la cantidad resultante de la diferencia entre su aportación y el precio fijado por este organismo». Puntualiza, además, que «para asegurar el cobro de esta deuda, se les exigirá la constitución de garantías reales o personales, en cualquiera de las formas establecidas en derecho» (artículo 8). Tales afirmaciones reflejan, sin duda, una nueva consideración de la gestión de los fondos públicos y de la aportación de los recursos privados.

En cuanto al *anteproyecto de Ley Foral de Cooperación al Desarrollo*, es preciso señalar su relevancia, por cuanto expresa un sentimiento profundo en/de la sociedad navarra (a cuya evolución nos referiremos en el apartado correspondiente). Como primera aproximación al conocimiento de esta norma reseñaremos que: el Anteproyecto expone el objeto, ámbito, y principios rectores de la cooperación (capítulo I); describe las prioridades geográficas y sectoriales (capítulo II); y, determina el Marco Institucional referente al propio Gobierno de Navarra, Entidades Locales, Consejo de Cooperación, y otros órganos (capítulo III). Asimismo, establece sus áreas de acción, Medios y Planificación (capítulo IV); define la Cooperación no-Gubernamental (Cap. V); se refiere al posible personal implicado en su desarrollo (capítulo VI); y finaliza enumerando diversas infracciones y sanciones (capítulo VII). Tres disposiciones —adicional, transitoria y final— completan la estructuración de este anteproyecto que, desde su planteamiento, ha suscitado grandes expectativas.

\* Junto a los anteriores hechos mencionados, otro de los momentos fundamentales en el desarrollo de los servicios sociales de Navarra ha sido, obviamente, la *culminación del proceso de transferencias* y su consecuente asunción de competencias. A tal respecto, simplemente dejaremos constancia de la fecha del 1 de enero de 1991 como momento en el que la Comunidad Foral asume su plena responsabilidad en todas las materias y procesos concernientes a los servicios sociales.

En síntesis, los períodos preconstitucional y constitucional —con el intenso y profundo contenido que ambos implican— el largo desarrollo del marco jurídico, y la culminación del proceso de transferencias representan, entre otros, momentos significativos en el comienzo y consolidación de los servicios sociales de nuestra Comunidad Foral.

### **3.3. EL ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD**

En el contexto del marco jurídico anterior se inserta, como es lógico, la estructura de los servicios sociales en Navarra y, en concreto, el organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud que los dirige. Como ya expusimos en su momento (Gorri, A, o. c., 2000), su estructuración ha experimentado una evolución permanente a lo largo del tiempo, como consecuencia de la paralela transformación social, política y administrativa.

En la actualidad (tal como representamos en tabla adjunta) el Departamento de Bienestar Social de Navarra se configura globalmente como el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

Posée como primera infraestructura una Dirección General que conlleva una Secretaría Técnica. A ésta competen los servicios de planificación y los de régimen jurídico y de inspección. La planificación implica las secciones tanto de estudios y documentación como las de programación y evaluación.

Las tres grandes áreas del departamento se corresponden con: el Instituto Navarro de Bienestar Social, el Instituto de Deporte y Juventud, y el Instituto Navarro de la Mujer.

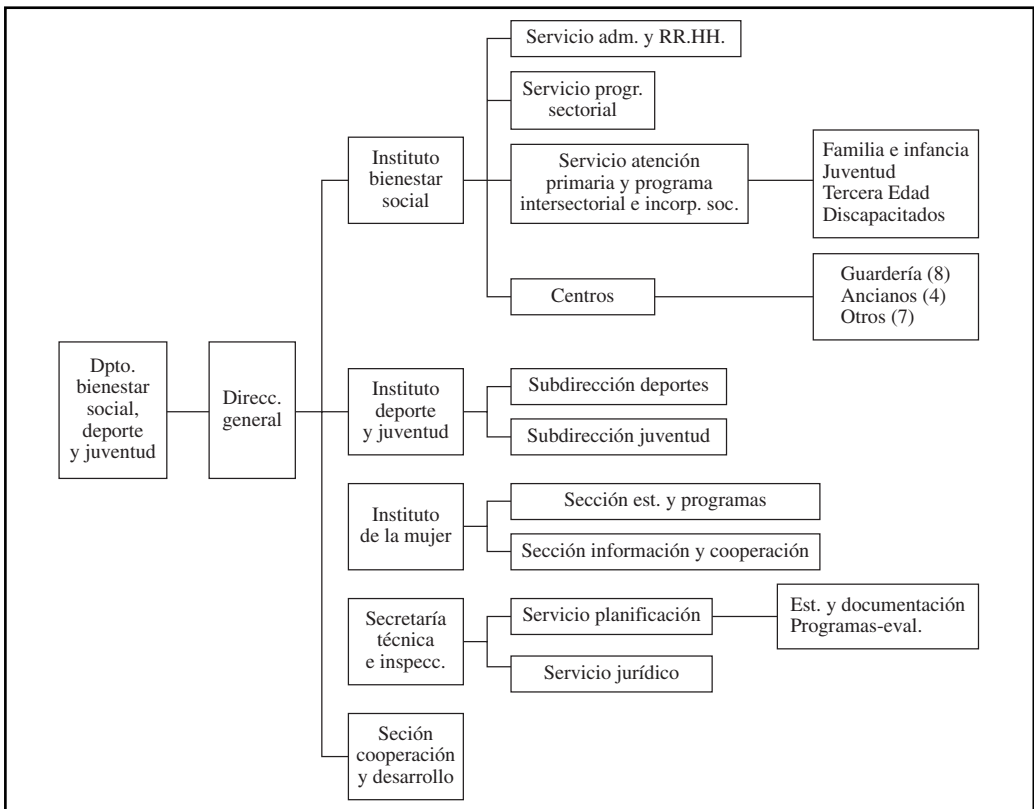
El Instituto Navarro de Bienestar Social comprende, a su vez, cinco servicios principales: administración y recursos humanos, programas sectoriales, atención primaria, programas intersectoriales e incorporación social, y servicio o área de centros.

Los programas intersectoriales integran tres secciones que hacen relación a: familia, infancia y juventud, tercera edad, y personas con discapacidades.

En el ámbito de los centros se integran ocho guarderías y cuatro residencias de ancianos, además de otros siete centros con características diversas.

Como es lógico, el Instituto de Deporte y Juventud contiene las dos subdirecciones correspondientes a deporte y juventud, respectivamente.

El Instituto de la Mujer, finalmente, comprende las dos secciones de estudios y programas, y la de información y cooperación.



FUENTE: Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General.

**Figura 2.** Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.



### 3.4. LOS PRESUPUESTOS E INVERSIONES SOCIALES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: 1991- 2001

Una vez mencionados algunos hitos socio-jurídicos representativos del inicio y consolidación de los servicios sociales en Navarra, y descrito básicamente su organigrama administrativo, podemos ya avanzar en nuestro análisis analizando un elemento fundamental configurado por los presupuestos e inversiones. Como es obvio, ellos constituyen la expresión más clara del compromiso social de cada Comunidad. En nuestro caso, efectuaremos la exposición de los presupuestos desde varias perspectivas sugestivas. Ellas son concernientes a: *a*) los gastos ejecutados por áreas, correspondientes a los años 1991-2000; *b*) las inversiones, igualmente por áreas, correspondientes a los mismos años; y, *c*) los presupuestos correspondientes al año 2001 (aprobados justamente en el momento en que se redacta este informe). Completaremos, además, nuestra exposición económica con una referencia sobre dos cuestiones relevantes como son: *d*) el modelo de inversiones orientadas a construcciones de la tercera edad, y *e*) el modelo de inversión en innovación tecnológica.

A tal respecto, deseamos previamente efectuar dos puntualizaciones: en lo que se refiere a los gastos, debe tenerse en cuenta que las cifras corresponden a gastos *ejecutados* (no consolidados) dado que, por una parte, es la forma en la que los datos nos han sido facilitados desde la realidad operativa del Gobierno de Navarra y que, por otra parte, consideramos expresan de forma más fidedigna la realidad presupuestaria y el objetivo clave de su cumplimiento. En lo que afecta a las Inversiones, tanto en construcciones de centros como en innovación tecnológica, no hemos hallado una información específica, pero sí una importante documentación (Ordenes Forales) que expresa su filosofía positiva, traducida en forma de convocatorias anuales de ayudas. Son relativas a: la convocatoria para edificaciones en el ámbito de la tercera edad y la convocatoria para las actividades de formación e investigación en áreas de investigación social.

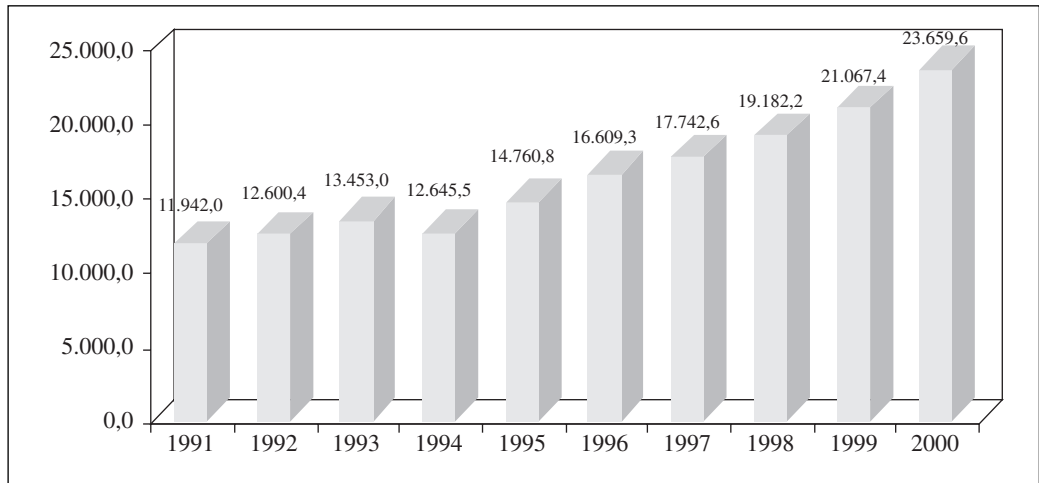
Así pues:

- a*) Los datos relativos al primer presupuesto (tabla y figura adjuntas) expresan la evolución de los gastos totales ejecutados, por áreas, correspondientes al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra. Pertenecen a los años 1991-2000, teniendo en cuenta que en el año 1990 las transferencias no habían sido realizadas. Las áreas se distribuyen en: Gastos Generales, Cooperación, Infancia y Juventud, Tercera Edad, Minusválidos, Reinserción, Familia y Comunidad, Mujer, y Deporte y Juventud. Tomando como referencias el año inicial (1991), intermedio (1995) y último (2000), observamos que: en el concepto de gastos generales, las cifras respectivas en millones de ptas. son: 732,6 (1991), 1.140 (1995) y 2.570,6 (2000). En el concepto de cooperación hallamos: 217,6 (1991), 943,4 (1995) y 1.824 (2000). En infancia y juventud las cantidades son: 1.084,1 (1991), 1.309,3 (1995) y 1.655 (2000). En tercera edad constatamos: 3.574,6 (1991), 5.271,4 y 7.341. En minusválidos los datos son: 3.226,8 (1991), 3379,1 (1995), y 4.142 (2000). En reinserción: 244,7 (1991), 293,7 (1995), y 253 (2000). En familia y comunidad: 765,2 (1991), 1.176,6 (1995) y 2.692 (2000). En mujer: 0,0 (1991), 90,4 (1995) y 259 (2000). En deporte y juventud: 2.096,4 (1991), 1.254,9 (1995) y 2.923 (2000). Teniendo en cuenta el concepto de gasto total por años, observamos que las cifras son las siguientes: 11.942 (1991), 14.760,8 (1995) y 23. 659,6 (2000). El incremento medio por año es de un 8,1 %.
- b*) Los datos correspondientes al segundo presupuesto quedan reflejados en la tabla anexa a la primera y figura correspondiente. Expresan, igualmente, la evolución de

**TABLA 3**  
**Evolución de los gastos por áreas y detalle de las inversiones para el período 1991-2000 (en millones de pesetas).**  
**Departamento de bienestar social, deporte y juventud: gasto total ejecutado por áreas**

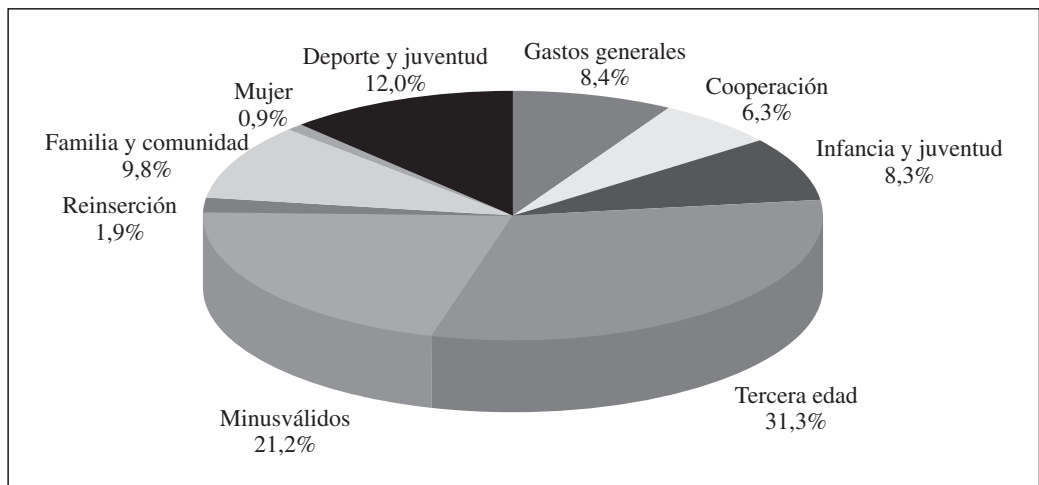
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Acumulado	(%)
Gastos generales	732,6	984,8	1.118,2	1.142,4	1.140,0	1.230,2	1.504,8	1.602,5	1.756,3	2.570,6	13.782,4	8,4
Cooperación	217,6	413,7	436,3	484,2	943,4	1.211,1	1.480,2	1.612,1	1.744,8	1.824,0	10.367,4	6,3
Infancia y juventud	1.084,1	1.203,5	1.132,1	1.242,5	1.309,3	1.311,1	1.379,7	1.670,9	1.594,0	1.655,0	13.582,2	8,3
Tercera edad	3.574,6	4.260,0	4.747,1	4.751,1	5.173,4	5.274,4	4.917,3	5.291,0	5.831,0	7.341,0	51.160,9	31,3
Minusválidos	3.226,8	3.337,5	3.312,1	3.109,5	3.379,1	3.420,3	3.381,0	3.499,3	3.863,4	4.142,0	3.467,0	21,2
Reinserción	244,7	257,4	284,2	399,3	239,7	318,8	314,1	307,1	361,0	253,0	3.033,3	1,9
Familia y comunidad	765,2	855,6	1.067,9	116,2	1.176,6	1.389,1	2.347,1	2.506,9	3.071,5	2.692,0	15.988,1	9,8
Mujer	0,0	81,7	95,1	121,1	90,4	163,3	176,9	201,8	231,1	259,0	1.420,4	0,9
Deporte y juventud	2.096,4	1.206,2	1.260,0	1.279,2	1.254,9	22,91	2.241,5	2.490,6	2.614,3	2.923,0	19.657,1	12,0
<b>Gasto total</b>	<b>11.942,0</b>	<b>12.600,4</b>	<b>13.453,0</b>	<b>12.645,5</b>	<b>14.760,8</b>	<b>16.609,3</b>	<b>14.742,6</b>	<b>19.182,2</b>	<b>21.067,4</b>	<b>23.659,6</b>	<b>163.662,8</b>	<b>100,0</b>
(% sobre año anterior)	-	5,5	6,8	-6,0	16,7	12,5	6,8	8,1	9,8	12,3		
<b>Inversiones</b>												
Infancia y juventud	36,7	128,3	61,3	82,8	146,7	80,9	75,4	286,7	185,1	31,0	1.114,8	4,7
Tercera edad	617,7	995,3	1.002,1	749,3	790,2	574,4	681,5	989,6	1.158,9	1.756,0	9.315,1	39,4
Minusválidos	212,8	45,6	198,9	135,5	316,8	356,7	308,5	263,5	398,0	355,0	2.591,2	11,0
Reinserción	27,8	51,8	44,0	61,2	39,4	20,0	23,5	32,6	174,0	43,0	517,2	2,2
Deporte y juventud	1.154,5	1.106,2	1.017,8	760,2	870,7	956,0	867,5	1.027,7	1.042,8	1.279,0	10.082,4	42,7
<b>Total inversiones</b>	<b>2.049,5</b>	<b>2.327,1</b>	<b>2.324,1</b>	<b>1.788,9</b>	<b>2.163,9</b>	<b>1.988,0</b>	<b>1.956,3</b>	<b>2.600,1</b>	<b>2.958,8</b>	<b>3.464,0</b>	<b>23.620,7</b>	<b>100,0</b>
(% sobre el gasto total)	17,2	18,5	17,3	14,1	14,7	12,0	11,0	13,6	14,0	14,6	14,4	

NOTA: las cifras del año 2000 son previsiones.



FUENTE: Dpto. Bienestar Social. Dirección general.

**Figura 3.** Departamento de Bienestar Social. Evolución del gasto presupuestario (millones pesetas).



**Figura 4.** Reparto de los presupuestos ejecutados por áreas (sobre el total acumulado en el período 1991-2000).

los gastos totales ejecutados en inversiones y por áreas, correspondientes a los mismos años que en el presupuesto anterior 1999-2000. Su constatación puntualizada en las mismas tres referencias de los años inicial, medio y final nos muestra que: las inversiones en infancia y juventud responden a las cifras (en millones de ptas.) de: 36,7 (1991), 146,7 (1995) y 31 (2.000). Las inversiones en tercera edad son: 617,7 (1991), 790,2 (1995), y 1.756 (2000). Las efectuadas en minusválidos responden a: 212,8 (1991), 316,8 (1995), y 355 (2000). Las inversiones relativas a reinserción son: 27,8 (1991), 39,4 (1995), y 43 (2000). En deporte y juventud hallamos: 1.154,5 (1991), 870,7 (1995), y 1.279 (2000). Teniendo en cuenta el gasto total de inversiones en los años señalados, las cifras son: 2.049,5 (1991), 2.163,9 (1995) y 3.464 (2000). El incremento medio por año es del 14,4%.

- c) Los datos concernientes al tercer presupuesto hacen referencia a las cifras correspondientes al año 2001 (véase tabla adjunta). Sobre un total de 24.987.350 millones de ptas. destinado al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, la distribución por organismos es la siguiente: A la Dirección General corresponde la cifra de 4.468.024 millones de ptas., que representa el 17,9% del total del presupuesto del departamento. Al Instituto Navarro de Bienestar Social corresponde la cantidad de 16.828.944 millones de ptas., que significa el 67,3% del presupuesto total. Al Instituto Navarro de la Mujer corresponden 271.334 millones de ptas., que equivale al 1,1% del presupuesto total. Y, al Instituto Navarro de Deporte y Juventud corresponden 3.419.048 millones de ptas., que expresan el 13,7% del total del departamento.

TABLA 4

**Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Presupuestos para 2001 (miles de pesetas)**

Organismo	Importe	% sobre total
<b>Dirección General</b>	<b>4.468.024</b>	<b>17,9</b>
Capítulo I. «Gastos de personal»	200.774	
Capítulo II. «Gastos en bienes corrientes»	75.050	
Capítulo IV. «Transferencias corrientes»	1.937.200	
Capítulo VI. «Inversiones reales»	990.000	
Capítulo VII. «Transferencias de capital»	1.265.000	
<b>INBS</b>	<b>16.828.944</b>	<b>67,3</b>
Capítulo I. «Gastos de personal»	2.917.244	
Capítulo II. «Gastos en bienes corrientes»	540.200	
Capítulo IV. «Transferencias corrientes»	13.208.500	
Capítulo VI. «Inversiones reales»	85.500	
Capítulo VII. «Transferencias de capital»	77.500	
<b>I. N. Mujer</b>	<b>271.334</b>	<b>1,1</b>
Capítulo I. «Gastos de personal»	65.774	
Capítulo II. «Gastos en bienes corrientes»	52.660	
Capítulo IV. «Transferencias corrientes»	150.400	
Capítulo VI. «Inversiones reales»	2.500	
Capítulo VII. «Transferencias de capital»	0	
<b>I. N. Deporte y Juventud</b>	<b>3.419.048</b>	<b>13,7</b>
Capítulo I. «Gastos de personal»	555.548	
Capítulo II. «Gastos en bienes corrientes»	591.800	
Capítulo IV. «Transferencias corrientes»	699.200	
Capítulo VI. «Inversiones reales»	442.000	
Capítulo VII. «Transferencias de capital»	1.130.500	
<b>Total departamento</b>	<b>24.987.350</b>	<b>100,0</b>
Capítulo I. «Gastos de personal»	3.739.340	
Capítulo II. «Gastos en bienes corrientes»	1.259.710	
Capítulo IV. «Transferencias corrientes»	15.995.300	
Capítulo VI. «Inversiones reales»	1.520.000	
Capítulo VII. «Transferencias de capital»	2.473.000	

En el momento que redactamos este análisis (inicio de enero de 2001) el presupuesto total del Gobierno de Navarra para el año 2001 acaba de ser aprobado por el Parlamento de la Comunidad Foral. Sobre un presupuesto total de 394.525 millones de ptas. se aprueba para el Dpto. de Bienestar, Deporte y Juventud, la cantidad señalada en nuestra tabla, lo que representa un aumento del 6,26% sobre el año anterior. A decir del consejero de economía, en el momento reciente de su presentación, los presupuestos del año 2001 son los primeros de los últimos veinte años realizados sin déficit (es decir con un equilibrio pleno entre ingresos y gastos). Asimismo, califica los mismos como «ambiciosos», dado que el gasto social crece por encima del 7% y las inversiones se incrementan en más de un 8%.

- d) En lo que hace referencia al *modelo de inversiones destinadas a construcciones para la tercera edad*, nuestra descripción tiene como objeto complementar los presupuestos anteriores, dejando constancia de la filosofía positiva del dpto. en lo que respecta al ámbito de las personas mayores. Se refieren, entre otros, a centros cívicos, clubes de jubilados, y apartamentos tutelados. Las cifras, significativas en sí mismas, están recogidas por la Orden Foral 196/1999, de 17 de diciembre (BON, n.º 10, de 24 de enero, de 2000). Por ella se aprueban las bases de la convocatoria de inversiones en materia de servicios sociales para el año 2000. Su espíritu está basado en la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. En dicha ley foral se reconoce que la política de subvenciones es un instrumento básico regulador de los desequilibrios sectoriales existentes en el orden económico, así como de redistribución de la renta en beneficio de las clases sociales con mayores necesidades. Aunque en la Base Tercera de la Convocatoria se afirma que la disponibilidad presupuestaria (total) será la que en el momento de proceder a la resolución determine la correspondiente norma presupuestaria, sin embargo en su Base Cuarta determina algunas de estas cuantías. A modo de ejemplo representativo, enumeramos algunas de dichas cantidades:
1. Para construcción de nuevos centros cívicos: 20.000 ptas. por habitante.
  2. Para construcción de nuevos clubes de jubilados: 30.000 ptas. por usuario.
  3. Para construcción de nuevas residencias y centros de día para la tercera edad: entre el 30% y el 50%, según la ubicación.
  4. Para construcción de apartamentos tutelados: hasta el 100% de los costes por honorarios de redacción del proyecto y de dirección de obra.
  5. Para reformas en centros para la tercera edad: hasta el 80% de la inversión.
  6. Para adquisición de equipamiento: hasta el 80% de la inversión.
- e) En cuanto al *presupuesto correspondiente al concepto de inversiones en innovación tecnológica*, simplemente dejaremos constancia de una reciente Orden Foral que expresa, más allá de las cantidades totales, la concepción y proyección dinámica del Dpto. de Bienestar Social. La Orden Foral, expresiva en sí misma, corresponde a 195/1999, de 17 de diciembre (BON, n.º 10, de 24 de enero de 2000). Por ella se aprueba la convocatoria de ayudas para actividades de formación e investigación en áreas de acción social para el año 2000. Su filosofía está basada en la Ley Foral 147/1983, de 30 de marzo, de servicios sociales (cuya importancia hemos enfatizado anteriormente). En ella se establece como función del Gobierno de Navarra, entre otras, la de

potenciar los estudios e investigaciones necesarias para un mayor conocimiento de la problemática social, sus causas y soluciones posibles, así como la formación de personal cualificado para los diversos servicios sociales (artículo 5). Aunque, en el punto 2 de la convocatoria se afirma que la disponibilidad presupuestaria será la que en el momento de proceder a la resolución de la convocatoria determine la correspondiente norma presupuestaria, sin embargo en el punto 7 de su anexo se describe la cuantía de las ayudas. Como dato significativo mencionaremos que, de acuerdo a las dos modalidades que establece la convocatoria, en el caso de becas a profesionales con una duración no superior a un año la cuantía podrá ascender a 1.200.000. En el caso de la modalidad referente a proyectos de investigación con una duración no superior a dos años, la cantidad puede ascender a 3.000.000 de ptas.

En suma, las cinco referencias que hemos expuesto en torno a los Presupuestos de la Comunidad de Navarra —gastos por áreas, inversiones por áreas, presupuestos 2001, inversiones para construcciones en tercera edad, e inversiones para innovación tecnológica— expresan cláramente la notable sensibilidad social de sus ciudadanos, reflejada operativamente a través de las inversiones presupuestarias de sus instituciones y órganos representativos.

### **3.5. EL PLAN GERONTOLÓGICO DE NAVARRA 1997-2000: EVALUACIÓN DE SU EJECUCIÓN Y PERSPECTIVAS PARA UN NUEVO PLAN**

Tras la descripción en las páginas anteriores de algunos sucesos histórico-jurídicos significativos, de la representación del organigrama del Dpto. de Bienestar Social, y del análisis de los presupuestos, nos referiremos a continuación al estudio de algunos Planes relevantes en la actualidad social de nuestra Comunidad. Entre ellos, merecen especial mención: el Plan Gerontológico 1997-2000, el Plan de lucha contra la Exclusión Social 1998-2005, el Proyecto del Plan Interdepartamental a la Familia, y el Plan de Cooperación Internacional al Desarrollo.

En lo que se refiere al primero, debemos tener en cuenta que acaba de finalizar su período de aplicación previsto para los años 1997-2000. Por ello, se encuentra en plena fase de Evaluación cuyo objetivo es determinar los objetivos alcanzados así como las carencias existentes, con la mirada puesta en la elaboración de un nuevo plan. De ahí que en las páginas siguientes nos dediquemos, por una parte, a recordar a los nuevos lectores algunas ideas básicas ya expuestas en nuestro anterior trabajo (A. Gorri, 2000) y, por otra parte, centraremos nuestra atención en el actual proceso de evaluación. Con relación al segundo plan, dado que su período de aplicación se extiende hasta el año 2005, sintetizaremos igualmente las ideas esenciales ya descritas en el estudio anterior, y completaremos su perspectiva con nuevos datos de interés. En lo que concierne al Plan de Ayuda a la Familia, es preciso constatar que constituye una auténtica novedad que está suscitando grandes expectativas. Aunque, en el momento presente se encuentra en fase de debate y debe ser posteriormente aprobado por el Parlamento Navarro, trataremos de analizar sus líneas fundamentales. En lo relativo, finalmente, al Plan de Cooperación al Desarrollo le dedicaremos una especial mención, ya que no nos fue posible efectuarla en estudios anteriores.

Así pues, en lo que concierne al Plan Gerontológico de Navarra 1997-2000, recordemos que la aprobación de este plan ha constituido uno de los logros más representativos de la actividad del Gobierno y del Parlamento Navarros. Fue aprobado por el Gobierno de Navarra en marzo de 1997 y ratificado por el Parlamento Foral en el mes de junio del mismo año. Entre sus características más significativas se encuentran las siguientes:

- Es el resultado de un largo proceso, con una orientación simultáneamente teórica y pragmática. Sus expectativas se orientan tanto a la solución de las necesidades presentes de nuestros mayores, como a la predicción de las demandas futuras (P. G., 1997, p. 5).
- Se trata de un plan estructurado a través de siete apartados fundamentales. Hacen referencia a: la evolución e impacto social de la población mayor, los recursos, la acción social pública, los principios y objetivos, el modelo de atención, la propuesta de desarrollo normativo, la valoración económica y las fases de implantación y seguimiento.
- Se propone nueve objetivos prioritarios: mantener y fomentar la cohesión social, favorecer la integración y participación social, fomentar la autonomía de los mayores, y potenciar la corresponsabilidad social en su atención. Hace suyos, asimismo, los objetivos de favorecer la permanencia en su entorno social, proveer los necesarios cuidados institucionales, garantizar una adecuada atención sanitaria, garantizar sus derechos fundamentales, y reordenar los servicios sociales ya consagrados (o. cit., p. 68).
- El modelo de atención a la tercera edad integra seis cuestiones esenciales: la integración en la comunidad, la permanencia en el domicilio, los servicios institucionales diurnos, las alternativas a la propia vivienda, la asistencia sanitaria y la protección jurídica.
- Integrar en la comunidad requiere, según este plan, determinar claramente unos objetivos y establecer unas medidas de actuación. La permanencia en el domicilio, a su vez, debe establecerse desde la consideración de la adecuación de la vivienda y de la independencia económica de los mayores. Supone, además, la atención a domicilio desde una concepción renovada del SAD, el apoyo a la familia cuidadora y la consideración de la temática intergeneracional.
- Menciona como servicios institucionales diurnos los centros y servicios de día, los clubs de jubilados, los comedores sociales y otras modalidades de actuación.
- Propone como alternativas a la vivienda alojamientos intermedios y residencias sociosanitarias. Entre los primeros se citan los apartamentos tutelados y las pequeñas unidades de convivencia. Entre las segundas se contemplan los modelos residencial, de gestión, y sus respectivas medidas de actuación.
- En lo que concierne a la propuesta de desarrollo normativo, el plan lo efectúa a través de nueve puntos concretos. Se refieren a: la norma sobre protección, la creación del consejo de las personas mayores, la financiación de los servicios, y los dos Decretos Forales sobre acceso y acogida familiar. Hacen relación, igualmente, a: la incapacidad y tutela, la Ley Foral sobre voluntariado, la reglamentación de régimen interno para las residencias, y la modificación normativa de autorizaciones y sanciones.
- La valoración económica global del plan puede sintetizarse en el hecho de que la implantación de las medidas propuestas suponen un incremento de 5.211 millones de pts., en el período comprendido entre los años 1997 y 2000, sobre las cantidades previstas en los presupuestos para esos años. (o. cit., p. 165).
- Finalmente, el plan establece tres fases de implantación y seguimiento. La fase inmediata abarca los años 1997 y 1998. La segunda comprende el año 1999, y la tercera a partir de ese año para el que se proponen medidas concretas de actuación. Se propone, asimismo, la creación de una comisión de seguimiento con funciones de supervisión-coordinación, evaluación, y de propuesta de medidas correctoras (o. cit., p. 171).

\* A la luz de lo expuesto, es evidente que el año 2000 ha marcado la finalización de su período de vigencia y, en consecuencia, era necesario analizar el grado de cumplimiento



de las medidas contenidas de tal manera que, prospectivamente, puedan preverse las líneas directrices del próximo plan. Para ello, la Orden Foral 12/1999, de 9 de febrero, regula el sistema de recogida de indicadores de dichas medidas. Así lo atestigua el relevante documento de *Implantación del plan gerontológico de Navarra* (abril, 2000, p. 1).

El nuevo documento advierte que en muchas de las medidas, particularmente en aquellas cuyo indicador principal es el porcentaje de cobertura sobre la población mayor, se hace alusión a dos recuentos de población: el censo de 1991, único dato oficial en el momento en que se elaboró el plan, y el padrón de 1996, recuento que se realizó a la vez que el documento. Este dato es importante dado que, entre esos dos momentos, la población mayor de Navarra aumentó en 9.516 personas, es decir, un 11,75% sobre las 80.961 personas mayores de 65 años existentes en 1991. Como es lógico, este aumento ha exigido un mayor esfuerzo a la hora de alcanzar las coberturas propuestas por el Plan, fundamentalmente en lo referido a la atención a domicilio y a los alojamientos alternativos.

Para verificar el seguimiento del Plan Gerontológico centraremos nuestra atención en *los gastos previstos y los gastos ejecutados*, por constituir su aspecto más significativo (Implantación del Plan Gerontológico, o. cit., pp. 24-26). Por razones de brevedad omitimos un análisis detallado de cada uno de los conceptos que, lógicamente, excedería el objetivo del presente análisis.

A tal respecto, llama la atención en primer lugar que, a pesar de que el nivel de cumplimiento de las medidas es elevado, el gasto ejecutado está muy por debajo del previsto por el plan. En total, teniendo en cuenta el presupuesto ejecutado en los dos últimos ejercicios y el total previsto para 1999, el gasto es más de 3.100 millones de pesetas menor de lo inicialmente previsto, lo que representa más de un 12% (véase tabla adjunta).

**TABLA 5**  
**Seguimiento económico del Plan Gerontológico, 97-00 (cifra totales)**

Año	Previsto	Ejecutado	Diferencia
1997	5.096.800	4.327.300	-769.500
1998	6.088.600	5.186.000	-902.600
1999	6.715.600	5.634.100	-1.081.500
2000	7.154.800	6.797.000	-357.800
<b>Total</b>	<b>25.055.800</b>	<b>21.944.400</b>	<b>-3.111.400</b>

FUENTE: Sección de Asuntos Económicos del G.<sup>a</sup> de Navarra sobre datos proporcionados por el Instituto N. de B. Social.

Si, por otra parte, efectuamos un análisis por capítulos referido a los tres ejercicios ya ejecutados de 1997 a 1999, constatamos los siguientes datos:

- El capítulo relativo a *integración en la comunidad*, muestra un gasto de un 25% menor de lo previsto para los dos años. De los 323,2 millones de diferencia, 260 se refieren a ayudas económicas —no invertidas— previstas para facilitar el acceso a los programas de turismo social del Inerser.
- El apartado correspondiente a *adecuación de la vivienda e independencia económica*, que contempla ayudas para rehabilitación de vivienda, para la movilidad, prótesis etc., ofrece una diferencia entre lo previsto y lo ejecutado de un 32% en el período ana-



lizado. De los 239,3 millones de diferencia, 200 corresponden a ayudas para pequeñas rehabilitaciones de vivienda que el Plan preveía como apoyo a la permanencia del hogar.

- En *atención a domicilio*, la diferencia entre lo previsto y lo ejecutado es de un 15,4%, cantidad que se centra principalmente en la atención directa (con una proporción del 43,3%). De forma inversa, en la modalidad de *ayuda económica* se ha producido un gasto superior a los 900 millones por encima de lo previsto en el plan. Esto se debe fundamentalmente al hecho que hemos reseñado anteriormente del aumento —no previsto— del número de personas con necesidades de atención.
- En lo que se refiere a las medidas previstas para apoyar a las *familias cuidadoras*, la diferencia es del 95,5%. Aunque, a primera vista pueda parecer sorprendente, el dato señalado es coherente si se tiene en cuenta que, de acuerdo a lo anteriormente reseñado, la medida de bonificación en el IRPF apenas se ha visto utilizada durante los primeros años y, por tanto, no han sido reguladas ayudas previstas en el Plan hasta cantidades de 100 millones anuales.
- En lo referente a *servicios institucionales diurnos* —entendiendo principalmente por tales los centros de día— el incremento del gasto ejecutado sobre lo previsto en casi un 300%, constituye una de las notas más sobresalientes. Conviene aclarar al respecto que el gasto en funcionamiento de esos centros no consta de forma independiente, dado que se ha contabilizado junto con el derivado del funcionamiento de las residencias.
- Con relación a las *residencias sociosanitarias*, el gasto real invertido en su construcción o modificación ha sido muy similar al previsto con un incremento inferior al 1%. Debe notarse, paralelamente, que el gasto previsto para las residencias, tanto en atención sanitaria como en la dotación de sus recursos humanos no ha sido abordado, por lo que la diferencia entre lo previsto en el plan y lo ejecutado es del 100%.

Todo lo cual queda reflejado en la tabla siguiente.

**TABLA 6**  
**Seguimiento económico de ejecución. PG 1997-2000**

Medid. act.	Total plan	T. real	Diferencia	% diferencia
Comunidad	1.702,0	1.278,8	-423,2	-24,9
Viv. I. econ.	748,0	508,7	-239,3	-32,0
At. domicilio	5.837,4	4.940,2	-897,3	-15,4
Fam. ciudad	665,0	30,5	-634,5	-95,4
S. diurnos	625,1	208,0	-417,1	-66,7
Aloj. inter.	406,0	28,2	-377,8	-93,1
Residen. S.S.	15.072,3	14.950,0	-122,3	-0,8
<b>Totales</b>	<b>25.055,8</b>	<b>21.944,4</b>	<b>-3.111,4</b>	<b>-12,4</b>

FUENTE: Sección de Asuntos Económicos del G.<sup>a</sup> de Navarra sobre datos proporcionados por el Instituto N. de B. Social.

\* Como consecuencia de los datos descritos, el Departamento de Bienestar expresa su satisfacción por el nivel de ejecución obtenido del Plan Gerontológico y propone una serie

de medidas correctoras y complementarias como base del próximo plan. A decir del Documento de Implantación (o. cit., p.p. 26-28), entre los elementos principales a abordar se encuentran los siguientes:

1. Fomentar en los clubes y asociaciones de las personas mayores no solo actividades recreativas, sino también formativas, de mantenimiento, de fomento de hábitos saludables y de voluntariado. La amplia red de posibilidades de que se dispone debe proyectarse hacia la canalización de la participación y de las políticas preventivas.
2. Intensificar los esfuerzos para favorecer la permanencia de los mayores en sus propios hogares, ofreciendo simultáneamente la ayuda necesaria a los familiares. Esto implica avanzar, al menos, en los siguientes aspectos:
  - a) Alcanzar los niveles de cobertura establecidos por el plan actual.
  - b) Elevar los baremos de ayudas económicas extraordinarias destinadas a la adquisición de apoyos técnicos y a reformas del hogar.
  - c) Poner en marcha el «programa de atención comunitaria a personas con dificultades de autovalimiento», desarrollando las propuestas del actual borrador, y completándolo con determinados recursos técnicos y normativos. Entre estos recursos merecen especial atención: el desarrollo del modelo de gestión (propuesto por el borrador), que permita la mayor individualización de la atención a los usuarios; la utilización de instrumentos técnicos comunes para la valoración de necesidades, junto a la determinación de módulos de atención; y, el establecimiento de condiciones mínimas exigibles a la iniciativa privada. Se consideran, igualmente, necesarios los recursos normativos relativos a: la determinación de niveles mínimos exigibles a toda la Comunidad Foral (acceso, tasas, cobertura...), así como el desarrollo de un marco competencial para las dos modalidades de atención directa y de ayuda económica.
  - d) Hacer realidad, en el plazo más breve posible, la coordinación sociosanitaria relativa a la atención a domicilio.
  - e) Garantizar la formación sanitaria y apoyo técnico a las familias cuidadoras.
  - f) Ofrecer apoyo económico a las familias cuidadoras, regulando especialmente las ayudas previstas en el Plan Gerontológico para las situaciones de necesidad.
  - g) Fomentar y articular el voluntariado, como apoyo a las prestaciones profesionales y a la ayuda informal familiar.
  - h) Proporcionar información a las familias y a los servicios sociales de base, en torno a cuestiones básicas como bonificaciones fiscales, permisos laborales, recursos sociales etc.
  - i) Difundir la existencia de los centros de día y sus funciones, de modo que la amplia red que se está creando cumpla, a la mayor brevedad, con las actuaciones que le han sido encomendadas.
3. Avanzar en la calidad técnica de la atención a los centros, tanto residenciales como de día, desarrollando programas innovadores de fomento de autonomía, estimulación cognitiva y cuidado de las necesidades psicológicas. En este mismo contexto, es importante ofrecer a las personas mayores la posibilidad del máximo grado de privacidad e intimidad en la última etapa de su vida. Ello, lógicamente, va unido a la existencia de habitaciones de uso individual, de hecho ya previstas en el plan.
4. Desarrollar, por último, y como objetivo relevante, la formación de los profesionales, tanto de atención a domicilio como de servicio a las residencias y a centros de

día. Para ello, se considera especialmente importante la implantación de programas académicos oficiales.

En síntesis, el Plan Gerontológico 1997-2000 ha significado una aportación relevante del Parlamento Navarro. Los primeros datos de su Evaluación, al finalizar su período de ejecución, muestran un alto nivel de cumplimiento. Simultáneamente, los aspectos no finalizados o no abordados constituyen las bases para un nuevo Plan que, sin duda, completará y enriquecerá la perspectiva gerontológica anterior.

### **3.6. EL PLAN DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN NAVARRA 1998-2005: UN PLAN EN VIGENTE EJECUCIÓN**

En lo que se refiere al *Plan de lucha contra la exclusión social* constituye, sin duda, otra de las aportaciones esenciales de la correspondiente legislatura del Parlamento Navarro. En el momento presente se encuentra en pleno período de aplicación dentro de su previsión para los años 1998-2005. A él nos referimos ya en otro momento (A. Gorri, 2000, o. cit., pp. 673-677). Trataremos, ahora, de recordar sus ideas básicas, completando su perspectiva con nuevos datos de interés.

Como ya conocemos, el plan considera como punto de partida el deber constitucional que atañe a todos los poderes públicos, de promover las condiciones en las que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas (Plan contra la exclusión social, p. 2).

El plan consta de cinco apartados fundamentales centrados en: los recursos disponibles, el concepto de acción social para la población excluida, los principios y objetivos, las medidas de actuación y las necesidades presupuestarias. Nos referiremos brevemente a cada uno de ellos:

1. El Plan considera como *recursos* disponibles los numerosos programas y servicios existentes en Navarra destinados a personas en situación de exclusión. Se refiere concretamente a aquellos relativos a: la garantía de ingresos, la inserción laboral, la integración social, la educación, la salud y la vivienda (o. cit., pp. 9-10). Como datos significativos, el plan recuerda que los principales componentes del gasto público del Gobierno de Navarra en diferentes programas de incorporación social en el año 1996 (previo, por tanto, al plan) se distribuían de la forma siguiente (en millones de ptas.): bienestar social (4.103), vivienda (2.635), educación (942), trabajo y formación (276), y salud (97). Las prestaciones económicas directas del Instituto Navarro de Bienestar Social se centraban principalmente en: renta básica y ayudas. Éstas, a su vez, podían ser consideradas como: extraordinarias, de apoyo a la integración familiar y social, para asistencia especializada, para proyectos de trabajo individual y para adultos procedentes del orfanato. La evolución del gasto en el programa de renta básica evolucionó de 173 millones de ptas. en el año 1982 a 818 millones en el año 1996. En 1996, un 1,1% de los hogares navarros percibió alguna prestación del programa de renta básica. La distribución de los solicitantes de prestaciones asistenciales durante el período 1990-1996 correspondía en porcentaje a los siguientes programas: 37% (renta básica), 17% (empleo), 18% (renta básica y empleo), 8% (prestaciones finalistas), 1% (otras prestaciones). Un 19% no acceden a prestaciones. A su vez, la distribución de usuarios de prestaciones asistenciales durante el mismo período 90-96, según el itinerario recorrido es la siguiente:

te: 36% de recién llegados, 28% de uso intermitente, 25% de salidas definitivas, y 11% de larga estancia.

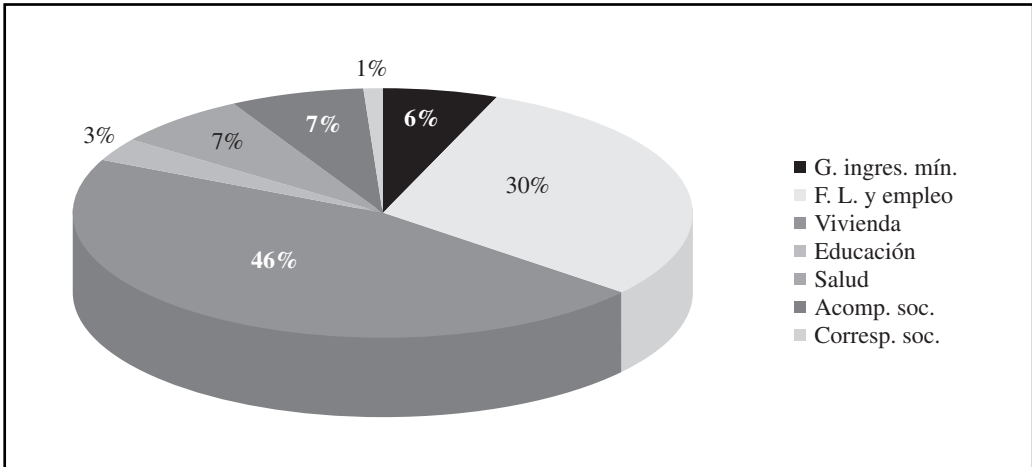
2. Su *concepto de acción social* nace del artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) según la cual todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Se fundamenta, además de en la Declaración Universal, en el Tratado de la Unión y en la Constitución, dirigidos todos ellos a la búsqueda permanente de un modelo de sociedad. Implica como concepto básico el de «fractura social» que, a su vez, conlleva los de pobreza, marginación y exclusión. Describe las personas destinatarias del Plan como aquellas caracterizadas por un déficit de recursos económicos, ocasionados por falta de empleo que, a su vez, origina un conjunto de déficits en sus derechos (o. cit., pp. 11-12).
3. Asume cinco *principios* que orientan su acción. El primero, incorpora una perspectiva global de los procesos de exclusión que integra elementos de promoción, prevención y actuación. El segundo, se refiere al diseño de medidas tendentes a cubrir las necesidades básicas de las personas y grupos. El tercero, coincide con el principio de la normalización. El cuarto, toma en consideración tanto la dignidad de la persona humana como la autoresponsabilidad. El quinto, hace referencia a la necesidad de garantizar el respeto a la diferencia tanto por razón de sexo, etnia, cultura o religión.

Menciona, paralelamente, ocho bases administrativas de actuación. Están constituidas por: la responsabilidad pública, la política social redistributiva, la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social. A ellas deben sumarse las correspondientes a: el reconocimiento del derecho a la asistencia social, la descentralización en la gestión, la desburocratización, y la participación de los interesados (o. cit., pp. 14-16).

\* Sus *objetivos* se refieren a las distintas áreas de: ayudas económicas, inserción laboral, vivienda, e integración educativa. Incluye, igualmente, aquellos relativos a: sistema sanitario, incorporación social individual, prevención y solución de procesos. La formulación concreta de los objetivos es la siguiente:

- Facilitar ayudas económicas a los hogares más desfavorecidos, para posibilitarles la superación de los niveles de pobreza extrema, vinculando estas ayudas al establecimiento acordado de un programa de incorporación social.
  - Establecer mecanismos específicos de inserción social laboral para las personas en situación de exclusión social.
  - Favorecer a los sectores más desfavorecidos el acceso a una vivienda o/y alojamiento dignos.
  - Facilitar la integración educativa de los grupos en dificultad social.
  - Potenciar, para las personas y grupos excluidos, el empleo de los recursos del sistema sanitario en los mismos términos que para la población general.
  - Guiar y tutelar el proceso individual de incorporación social, adecuándolo a las posibilidades y necesidades de cada persona en dificultad social.
  - Corresponsabilizar a toda la sociedad en la prevención de los procesos de exclusión social y en la solución de las situaciones de marginación.
4. En lo que concierne a las *medidas de actuación*, se enumeran siete relativas a: la garantía de ingresos mínimos, la formación laboral y empleo, la vivienda, la educación, la salud, el acompañamiento social, y la corresponsabilidad social. Ampliando brevemente sus contenidos, consideramos que es interesante conocer que:

- Respecto a la primera, el plan propone la concesión de una renta básica del 65% del SMI mensual (44.226 pts.) para una sola persona, el 15% (10.206 pts.) para la segunda persona, y el 10% (6.804 pts.) a partir de la tercera persona (o. cit., pp. 17-19), no superando en ningún caso el 125% del SMI mensual.
  - En lo relativo a la *formación laboral y empleo*, se sugieren diversas medidas: empleo social protegido más flexiblemente, subvenciones a las empresas que contraten personas de programas sociales, regulación de la figura de «empresa de inserción», adaptación de contratos a itinerarios de incorporación, y regulación de los apoyos a la actividad empresarial de inserción (o. cit., pp. 21-24).
  - En cuanto a la *vivienda*, las líneas centrales del Plan se orientan hacia el desarrollo de los siguientes objetivos: Asegurar una oferta suficiente de viviendas de p. o. de régimen especial, favorecer el acceso a la propiedad, ofrecer apoyos para la rehabilitación, y promover procesos de incorporación social. Pretenden, asimismo, compensar el gasto en vivienda, prevenir la pérdida de vivienda, y asegurar la misma en circunstancias especiales (o. cit., pp. 25-27).
  - Respecto a la *educación*, las medidas tendentes a facilitar su integración van encaminadas a: promover la escolarización temprana, prevenir el abandono escolar, presentar ofertas educativas flexibles y difundir el conocimiento de las ayudas existentes.
  - En lo que afecta a la *salud*, se proponen como medidas: aproximar a los colectivos excluidos a la red de salud, extender el conocimiento de los recursos sanitarios ofertados, y favorecer un uso adecuado de los recursos sanitarios.  
Sobre dichos ámbitos de trabajo, vivienda, educación y salud realizaremos, posteriormente (en los apartados correspondientes a dichas áreas) un análisis más amplio y matizado.
  - El *acompañamiento social* incluye, entre otras, las medidas de: articulación de una red de equipos de atención a la infancia-adolescencia, así como la dotación de equipos de incorporación sociolaboral (o. cit., pp. 34-36).
  - De igual modo, el plan concibe como elemento esencial el fomento de la *corresponsabilidad social* en la promoción de la integración. Para su consecución estima oportunas cuantas medidas se encaminen a la sensibilización y formación, a través de las personas que generan opinión y a través de la concienciación de cada uno de los ciudadanos.
5. En relación, finalmente, a las *necesidades presupuestarias* el plan estima que las medidas propuestas suponen un incremento del gasto de 8.807.289 millones de ptas. hasta el año 2000 (sin incluir el coste del apartado de la vivienda ya presupuestado en el plan de vivienda). El tanto por ciento de este presupuesto se distribuiría, según los departamentos, de la forma siguiente: bienestar social 42,5%, vivienda 42,4%, trabajo 9,8%, entidades locales 2,5%, educación 1,7% y salud 0,7%. El coste total del plan, por sectores, quedaría configurado del modo siguiente (en millones de ptas.): garantía de ingresos: 903.851; formación laboral y empleo: 4.615.218; vivienda: 7.214.021; educación: 461.449; salud: 1.013.366; acomp. social: 1.000.785; y, corresponsabilidad social: 92.000. El total asciende a: 15.300.689, incluidos los gastos correspondientes a vivienda. Si del cómputo final se excluyen dichos gastos de vivienda, el total está formado por 8.807.289 millones de ptas. Estos datos quedan reflejados en la figura siguiente.



**Figura 5.** Costes totales PES.

En resumen, el Plan de lucha contra la exclusión social 1998-2005 se encuentra en plena fase de aplicación. Sus recursos, concepto, principios y objetivos, así como sus medidas de actuación y posibilidades presupuestarias, nos permiten atestiguar su correcta planificación y augurar una satisfactoria ejecución.

### 3.7. EL PLAN INTERDEPARTAMENTAL DE APOYO A LA FAMILIA 2000-2004: UN SUGESTIVO ANTEPROYECTO MIRANDO AL FUTURO

En el mismo contexto de los planes autonómicos anteriormente citados —gerontológico y de exclusión social— debemos mencionar el *Plan interdepartamental de apoyo a la familia* previsto para el período 2000-2004. La diferencia con la situación administrativa de los dos planes anteriores es que, si el primero se encontraba en fase de evaluación al haber finalizado su período de aplicación, y el segundo se encuentra en plena fase de ejecución, este Plan de la familia constituye —en el momento que se redacta este informe (diciembre del 2000)— un anteproyecto. A pesar de hallarse ya elaborado, debe todavía someterse a debate público, y debe ser posteriormente aprobado por el Parlamento (anteproyecto del Plan interdepartamental de apoyo a la familia, Gobierno de Navarra, 2000). En cualquier caso, sus previsiones presupuestarias en lo referente a sus repercusiones fiscales, han sido ya tenidas en cuenta y aprobadas en los presupuestos para el año 2001. En nuestras páginas siguientes trataremos de esbozar sus líneas fundamentales.

\* El plan *se define* como un marco estratégico para el fortalecimiento de nuestra sociedad. Desde su introducción (pp. 1-13) se explica que nace a propuesta del Parlamento de Navarra el cual, con fecha 14 de marzo de 2000, insta al Gobierno de Navarra a elaborar el plan y, con fecha 23 de marzo del mismo mes, le insta para incorporar al mismo las medidas necesarias para la atención a la infancia y la familia en dificultad social. Aunque el plan tiene como horizonte operativo el año 2000, su diseño tiene una orientación de permanencia en el tiempo. Su previsión es de un coste de unos 100.000 millones de ptas. (incluyendo medidas ya existentes).

\* La *causa* que lo ha motivado no es otra que la demanda social generalizada, reflejo de unos hechos sociológicos que describen la realidad actual de la familia. Entre sus razones se encuentran el impacto de la caída de la natalidad, el envejecimiento, el menor tamaño de las familias, el cambio de valores y concepciones, los malos tratos y el aumento del divor-

cio. Se hallan, igualmente, la incorporación de la mujer al mundo laboral, los problemas de acceso al trabajo para mujeres y jóvenes, así como las dificultades para conciliar la vida familiar y laboral (J. Iglesias de Ussel, 1995/1998). A ello debe añadirse el aumento de la edad en que los jóvenes se independizan, el alto precio de la vivienda y la mayor esperanza de vida. Asimismo, debe tenerse en cuenta la existencia de unas 6.000 familias en exclusión, así como el incremento de las familias inmigrantes. Todo ello parece justificar una nueva política dirigida a la familia («Evolución socio-demográfica de las familias y de los hogares navarros», capítulo 1, o. cit. pp. 29-66).

\* Su *filosofía* está basada en varios principios esenciales: la universalidad (para todas las familias navarras); la no-consideración de la familia como sujeto pasivo (necesitado de ayuda solamente en casos de conflicto o marginación); la participación (concepción de la familia como sujeto activo y protagonista); y, la subsidiariedad (actuaciones públicas como complemento a la labor familiar). Se fundamenta, asimismo, en los principios de: responsabilidad pública, integración de recursos, coordinación y descentralización administrativa (o. cit., pp. 209-302).

\* Sus *objetivos* son, por una parte, apoyar a la familia en su labor educadora, socializadora y en tanto que garantía de cohesión social; y, posibilitar su mejor desarrollo, facilitando las responsabilidades compartidas. Son, por otra parte, objetivos aquellos tendientes a: favorecer las mejores condiciones para la creación y el mantenimiento de las familias, así como atender a aquellas familias con necesidades especiales (o. cit., pp. 302-303).

\* Se trata de un *Plan interdepartamental* que implica, en consecuencia, a varios departamentos del Gobierno de Navarra, fundamentalmente a los de Economía y Hacienda, Trabajo, y Bienestar Social. De acuerdo a las competencias que el plan confiere a cada uno de estos departamentos, podemos afirmar que:

1. En lo que se refiere al *Departamento de Economía y Hacienda*, el plan representa en este momento un proyecto de ley aprobado por el Ejecutivo que pretende, entre otros objetivos, modificar la actual Ley de Renta. Según fuentes del Gobierno Foral, el coste global de la reforma fiscal propuesta asciende a casi 20.000 millones para el período citado del Plan de familia 2001-2004. Esta cantidad de unos 5.000 millones por año sería, por tanto, la que la Hacienda navarra dejaría de ingresar en concepto de exenciones a la familia.

La propuesta trata de recuperar la idea de mínimo vital (cantidad exenta de impuestos, en lo que afecta a gastos de supervivencia familiar), y ampliarlo tanto a los hijos como al cuidado de los mayores y a la discapacidad (en lugar de las actuales deducciones de cuota). Estos mínimos deberían descontarse en la base imponible (ingresos brutos), tal y como ya lleva a cabo el Estado. La reforma —afirma el documento— pretende «facilitar el desarrollo y la estabilidad de las familias y conseguir que su tributación no se vea discriminada con respecto a las del resto del Estado» (o. cit., pp. 305-318).

2. En lo respecta al *Departamento de Trabajo*, el Plan de apoyo a la familia prevé medidas destinadas tanto a los individuos como a las propias empresas. El total del gasto previsto por este departamento asciende a más de 5.000 millones de pesetas para el período citado de 2001-2004, si bien es preciso tener en cuenta que las previsiones incluyen algunas actuaciones ya iniciadas.

Las primeras medidas se refieren al hecho de conceder una ayuda de un 10% del salario con un tope máximo de 20.000 ptas. Dicha medida —pionera en España, según fuentes del departamento— tiene como objetivo que «el padre o la madre, si lo desea, pueda optar por dedicar más tiempo al cuidado de su familia sin tener, por ello, que abandonar el trabajo». A tal efecto, la norma esclarece dos cuestiones:



Por una parte, aclara que aunque quienes optan habitualmente por este tipo de medidas son las mujeres, la medida puede ser igualmente aprovechada por los padres. Por otra parte, puntualiza que la ayuda deberá darse para un contrato indefinido a tiempo parcial de un año, contando a partir de la finalización de la baja maternal.

Las segundas medidas —relativas a las empresas— son diversas. Unas son complementarias a las individuales y tratan de subvencionar a la empresa con el 50% (con un tope de 20.000 ptas. al mes) de las cuotas de la Seguridad Social de aquellos trabajadores que cubran las vacantes dejadas por los anteriores. Esta medida es complementaria de las ayudas concedidas por Bienestar Social por excedencia, ya que éstas no son válidas para el primer hijo, salvo que sea discapacitado. La propuesta de trabajo no incluye distinciones respecto al número de hijos incluido el primero (o. cit., pp. 325-336).

Otras medidas concernientes a las empresas van orientadas a: incentivar la contratación indefinida de hombres y mujeres menores de 30 años, promover el empleo autónomo, estimular la creación de pymes entre mujeres y jóvenes, y poner en marcha planes y talleres de formación profesional.

Asimismo, se proponen subvenciones para aquellas pymes que realicen inversiones para fomentar: la igualdad de oportunidades, realizar campañas para dignificar e impulsar la formación profesional, estudiar medidas para proteger al ama de casa, y propiciar la incorporación de cláusulas en las negociaciones colectivas para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral.

3. Con relación al *Departamento de Bienestar Social*, el coste global previsto por Bienestar Social en este capítulo asciende a 64.000 millones de ptas. para el período de 2001-2004. Como en el caso de los departamentos. anteriores, debe tenerse en cuenta que la cifra incluye todas las actuaciones que se realizan actualmente (o. cit. pp. 367-374).

Entre las medidas que afectan a este departamento se encuentran las siguientes:

- a) Ayuda de 55.000 ptas. para aquellos trabajadores que opten por un período de hasta un año de excedencia laboral para prestar atención a un familiar mayor.
- b) Dotación en los ayuntamientos (o zonas) de más de 2.500 habitantes de una residencia para tercera edad (de unas 30 plazas), así como de algún centro de día.
- c) Incremento de la ayuda a domicilio de las 4.000 familias actuales a 6.000.
- d) Creación de un organismo tutelar para velar legalmente por los intereses de las personas incapacitadas sin apoyo familiar.
- e) Potenciación de programas de formación y de ayudas técnico-económicas para familias cuidadoras de mayores dependientes.

Desde el punto de vista familiar de la pareja y en relación a los hijos deben añadirse:

- f) Creación de un Servicio de Mediación Familiar para casos de separaciones y divorcios que garantice, simultáneamente, la seguridad de los menores.
- g) Aumento de las ayudas económicas para casos de partos múltiples.
- h) Fomento de un centro de urgencias para víctimas de malos tratos en la zona sur de Navarra.

Desde la óptica de planes propiamente dichos se prevé:

- i) Revisión del Plan gerontológico.
- j) Ejecución de las medidas del Plan de lucha contra la exclusión social.



- k) Puesta en marcha del Plan de atención socio-sanitaria.
- l) Dinamización del Plan de atención integral a los inmigrantes.
- m) Elaboración (en 2001) del Plan de integración de las personas con discapacidad.

De forma sintética, las principales propuestas del Plan de familia —fiscales, laborales y de bienestar social— quedan reflejadas en las correspondientes tablas adjuntas.

**TABLA 7**  
**Propuestas fiscales más relevantes del plan de apoyo a al familia**

Propuesta Gobierno Foral	Situación actual Estado
<b>Mínimos personales</b>	
• Una persona: 561.000 ptas.	• Una persona: 551.000 ptas.
• Por ser discapacitado: 850.000 ptas.	• Por ser discapacitado: 850.000 ptas.
• Por ser mayor de 65 años: 650.000 ptas.	• Por ser mayor 65 años: 650.000 ptas.
• Por familia monoparental: 900.000 ptas.	• Por familia monoparental: 900.000 ptas.
<b>Mínimos familiares</b>	
a) Por descendientes	a) Por descendientes
• Del 1.º al 3.º: 250.000 ptas.	• Del 1.º al 2.º: 200.000 ptas.
• Del 4.º en adelante: 400.000 ptas.	• Del 3.º en adelante: 300.000 ptas.
• Por hijo discapacitado: +300.000 ptas.	• Niños de 0 a 3 años: +50.000 ptas.
• Niños de 3 a 16 años: +25.000 ptas.	
• Por hijo discapacitado: +300.000 ptas.	
b) Por ascendientes:	b) Por ascendientes:
• Normal: 100.000 ptas.*	• Normal: 100.000 ptas.
• Si es persona asistida: 300.000 ptas.	
<b>Cuidado de familiares</b>	
• Deducción de pagos a la S.S. por empleada para mayores depend.	• No existe
<b>Planes de pensiones</b>	
• Desgravan rentas inferiores a 1,4 millones: hasta 300.000 ptas.	• Similar pero desgravan rentas inferior a 1,2 mill.
<b>Vivienda</b>	
• IRPF: se amplía deducción de 15% al 18% por* U. F. de más de tres miembros	• Es el 15%, aunque puede aumentar si se utiliza financiación ajena
• En tributaciones conjuntas la base para deducc. pasa de 3 a 3,5 millones	• Límite anual de 1,5 millones
• En transmisiones: se rebaja impuesto del 6 al 5% por compra vivienda 2.ª mano en U.F. más tres miembros	• No existe
• En patrimonio: se eleva exención vivienda, hasta 25 millones	• Similar

**TABLA 8**  
**Propuestas laborales y de bienestar social más relevantes del plan de apoyo a la familia**

**a) Propuesta de trabajo (o. cit. pp. 451-52)**

- Contrato indefinido:
  - Por contrato indefinido a tiempo parcial para cuidado de hijos: ayuda del 10% del salario con limitación de 20.000 ptas.

**b) Propuesta de bienestar social (o. cit. pp. 456-457)**

- Excedencia:
  - Por coger excedencia laboral para atención a mayores: 55.000 ptas. al mes durante un año.

Hasta aquí, la descripción del proyecto del Plan interdepartamental que, como hemos afirmado, está en fase de debate.

Como ya hemos mencionado, con fecha 29 de diciembre de 2000 el Parlamento Navarro aprobó ya la reforma fiscal que comenzó a regir a partir del 1 de enero de 2001. En relación a las cuestiones familiares que afectan al plan se han introducido algunas modificaciones (mejoras), cuyo coste total en el conjunto del presupuesto se estiman en más de 1.000 millones. Entre ellas, hallamos como más significativas las siguientes:

- En lo que respecta a los discapacitados, se introduce la distinción de minusvalías igual o superior al 33% e igual o superior al 65%. En el primer caso, el mínimo personal queda como en el proyecto del plan situándose en 850.000 ptas., o en 1,2 millones si constituye una familia monoparental. Sin embargo, la novedad es que en el segundo caso -si el sujeto padece una minusvalía acreditada de igual o más de un 65%- la cantidad que podrá reducir de su base imponible será de 1.150.000 ptas. o 1,5 millones si es familia monoparental.
- La misma diferenciación se aplica en los descuentos por ascendientes y descendientes. Cuando la minusvalía alcance el grado del 65% el descuento se duplica hasta las 600.000 ptas., equiparándose así al resto del Estado.
- Otra novedad afecta a la posibilidad de descontarse la seguridad social de personas contratadas en el hogar, pero no sólo por el cuidado de los hijos —como sostenía el anteproyecto— sino también por el cuidado de otras personas dependientes.
- Otro aspecto interesante es el relativo a la no tributación de las ayudas del Gobierno, destinadas a conciliar la vida familiar y laboral (excedencia o reducción de jornada), así como aquéllas que reciben familias con partos múltiples.
- Una nueva deducción fiscal en el IRPF afecta al dinero abonado por la compra o rehabilitación de inmuebles para alojamiento de temporeros y sus familias, aproximadamente en un 20%.

Con dichas modificaciones el anteproyecto pasa un primer cribaje, incrementando su proyección social.

En suma, el borrador del Plan de apoyo a la familia, en opinión de sus propios autores, concibe a la familia como el referente más importante de la vida de las personas y propugna que se convierta en un sujeto activo, con voz propia en foros y entidades. Su objetivo no pretende que los poderes públicos sustituyan las responsabilidades familiares, sino más bien

prestarle su apoyo decidido para que se convierta y desarrolle como estructura extensa, sólida y estable.

### 3.8. EL PLAN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO: RELEVANTE CONTRIBUTIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL

Junto a los planes gerontológico, de exclusión social, y de apoyo a la familia, la cooperación internacional al desarrollo representa, ciertamente, otra de las dimensiones sociales fundamentales de la Comunidad de Navarra.

A decir de la Dirección General del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, la reciente historia de la cooperación navarra al desarrollo se inicia en la década de los años setenta, cuando el Gobierno de Navarra efectúa diversas aportaciones como colaboración en determinados proyectos de cooperación. A este comienzo, le suceden diversos momentos significativos que reflejan la progresiva concienciación social hacia la cooperación internacional. Así: a mitades de los años ochenta, se inicia la *Ayuda oficial al desarrollo* (AOD); en 1989, se crea la primera línea presupuestaria destinada a la financiación de un proyecto promovido por Medicus Mundi Navarra en Ruanda; y, en 1990 se incrementan los fondos y líneas presupuestarias. En 1991 dá comienzo una nueva fase, a través de la creación de un programa específico por el que se unifican las competencias del Dpto. de B. Social, y se dota de una unidad administrativa propia. En 1992 se regula la financiación de los proyectos de cooperación al desarrollo mediante un decreto Foral (D.F. 95/1992, de 9 de marzo). En él se diseñan las líneas básicas que podemos resumir en tres conceptos básicos:

- a) El modelo de cooperación asumido es de *acción indirecta*, basado en el principio de «subsidiariedad». Su idea principal es que el Gobierno de Navarra, si bien se reserva la competencia de selección y control de los proyectos, sin embargo comparte su protagonismo tanto con las ONG como con las propias comunidades objeto de la cooperación. Propugna el criterio según el cual aquello que la comunidad respectiva pueda llevar a cabo no debe ser suplantado por la administración pública.
- b) Su naturaleza es *bilateral*. Ello significa que su acción, más que dirigirse hacia programas multilaterales, se orienta hacia proyectos focalizados en países o regiones específicos.
- c) El programa se dirige a la potenciación *del desarrollo humano y sostenible*. De acuerdo con el programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), la ayuda del Gobierno de Navarra se dirige a los sectores prioritarios de desarrollo social tales como la atención médica primaria, la educación básica, la planificación familiar, las zonas rurales, etc.

La perspectiva histórica más próxima nos muestra que en 1996 se efectuó una planificación para el período 1997-1999 que significó la «mayoría de edad» de la AOD navarra. Posteriormente, tras el cambio de legislatura, se ha vuelto a elaborar una programación de objetivos para el período de 1999-2003. La nueva concepción de este programa incluye no sólo aspectos cuantitativos —cuyo desarrollo evolutivo ha sido evidente— sino también dimensiones cualitativas que plantean la calidad como un reto. Las nuevas líneas básicas que estructuran esta área del Departamento de Bienestar Social son las que expresamos a continuación:

### **1. Gestión óptima de los recursos: un 0,7 de calidad**

Esta idea significa que: de conformidad con la resolución del Parlamento de Navarra de octubre de 1994, el Gobierno de Navarra destina para AOD un porcentaje de su presupuesto que representa el 0,7% del presupuesto de gastos neto. Significa, además, un esfuerzo por optimizar el gasto público lo que, a su vez, implica: la mejora del sistema de acceso a los recursos, la evaluación de su eficiencia, la verificación de su correcta utilización y la adecuada formación de los agentes de la cooperación.

### **2. Implicación del conjunto de la sociedad**

El nuevo Programa asume como segunda característica esencial el objetivo de implicar al conjunto de la sociedad navarra en los valores y tareas de la cooperación. A tal efecto, el Gobierno de Navarra pretende, por una parte, continuar con el apoyo a las ONG ya implantadas en nuestra Comunidad y, por otra parte, trata de involucrar socialmente a todos los estamentos —municipios, concejos, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales...— en la red solidaria internacional. El Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo es, en tal sentido, el espacio interdepartamental, interinstitucional y de participación social encargado de la correspondiente coordinación.

### **3. Presencia en los organismos internacionales**

En su intento de potenciar la presencia de Navarra en el exterior, al servicio de una sociedad globalmente más justa, la cooperación navarra tiene como objetivo incrementar su participación en los diferentes organismos internacionales de cooperación (Unión Europea, FAO, Programa Mundial de Alimentación, etc.).

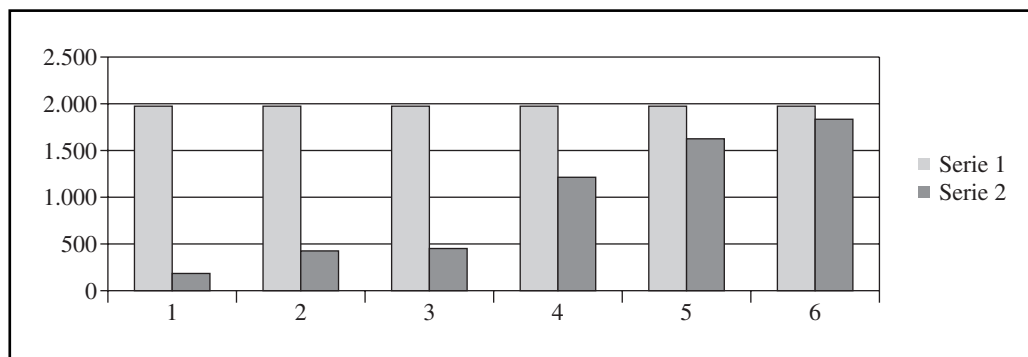
### **4. Nueva regulación jurídica de la cooperación internacional: hacia una Ley Foral de Cooperación al Desarrollo**

El Gobierno de Navarra, a través de su Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, pretende dotar de un marco jurídico a la Cooperación Internacional, para lo que ha elaborado un proyecto de Ley Foral, actualmente en trámite parlamentario de aprobación. Este nuevo proyecto recoge los objetivos, prioridades, estrategias y cuestiones relativas a los agentes de la cooperación. Mantiene, igualmente, el principio según el cual el protagonismo social corresponde a los propios países en desarrollo, responsables de su propio destino.

Desde el punto de vista presupuestario —expresión evidente del sentimiento solidario de los pueblos— la evolución desde el inicio de los diversos planes, y de forma sucesiva a lo largo de todos los años siguientes, ha sido sorprendente. El volumen económico otorgado a las ONG (que representamos de forma bianual en la figura adjunta) ha pasado de los 89,5 millones de pts. del año 1990 hasta los 1.818 millones de ptas. en el año 2000.

Atendiendo a diversos factores, observamos que: el número de ONG ha evolucionado de 25 en el año 1990 a 79 en el año 1999; el número de proyectos ha pasado de 30 (1990) a 186 (1999); la cantidad media por ONG se ha incrementado de 3.580.000 (1990) a 21.964.406 (1999); y, la cantidad media por proyecto ha aumentado de 2.983.333 (1990) a 9.328.968 (1999). En el conjunto de los factores, el Gobierno de Navarra ha destinado a la Cooperación Internacional unos 10.500 millones de ptas. en los últimos diez años. Una cantidad a la que

deberían sumarse los donativos de los ciudadanos y las ayudas de otras instituciones como ayuntamientos, concejos, etc.



FUENTE: Dirección General, Dpto. Bienestar Social. Gobierno de Navarra.

**Figura 5.** *Evolución del gasto en cooperación.*

Desde el prisma de la aportación universitaria a la cooperación al desarrollo, es importante enfatizar que la universidad pública de Navarra firmó ya en 1996 un Acuerdo Marco de Colaboración con el Gobierno de Navarra, por medio del cual durante los años 1996, 1997, 1998 y 1999, se realizaron distintas acciones de formación y sensibilización en el ámbito de la comunidad universitaria. Para los años 2000-2001, universidad pública y Gobierno de Navarra han firmado un nuevo convenio con un presupuesto de 14.040.000 ptas. De ellas, el Gobierno de Navarra sufragará 8.435.000 ptas. y la universidad pública 5.605.000 ptas. Su objetivo es potenciar la cooperación al desarrollo mediante acciones formativas específicas en esta materia. La proyección de estas acciones se extiende tanto a Navarra, otras Universidades e Instituciones como a aquellos países en los cuales la UPNa tenga convenios orientados al desarrollo autóctono de sus pueblos. Entre las actividades a desarrollarse dentro del convenio están previstas: encuentros de intercambios culturales, talleres enfocados desde la diversidad y cursos para cooperantes. Asimismo, se incluye que estudiantes de primer y segundo ciclo lleven a cabo, con reconocimiento académico, proyectos o prácticas de fin de carrera en países en desarrollo.

Junto a la actividad llevada a cabo por el Parlamento Navarro, Gobierno de Navarra y universidad pública en torno a la cooperación al desarrollo, han existido además un conjunto de iniciativas recientes de las que, al menos, queremos dejar constancia. Entre ellas, nos parecen dignas de mención diversas reflexiones, estudios y ponencias realizados tanto por ONG de Navarra —Cáritas, Sodepaz, Médicos Mundi, Cruz Roja— como por distintos investigadores y técnicos en la materia. Mientras las ONG se refieren a los retos que plantea la futura cooperación (enero, 2000), el profesor J. M. Mauleón realizaba un informe sobre «la formación en las ONG y su voluntariado» (julio, 2000); el profesor de la UPV se mostraba crítico con el voluntariado no vocacional (noviembre, 2000); y, el consejero de economía del Gobierno de Navarra planteaba en la universidad pública el debate en torno al binomio: gasto social-capacidad de inversión (curso académico, 99-2000).

En resumen, la historia de la cooperación al desarrollo por parte de la Comunidad Foral, los principios que la orientan, la evolución progresiva de su aportación presupuestaria, y la propia participación de la universidad, reflejan una clara y decidida vocación de la sociedad navarra hacia la ayuda internacional. Las aportaciones de ONG, profesores e investigadores incorporan, a su vez, interesantes elementos para el debate social.

### **3.9. LA ACTUALIDAD OPERATIVA DE LOS SERVICIOS SOCIALES NAVARROS. AÑO 2000**

La realidad expuesta en las páginas anteriores respecto a hechos socio-jurídicos significativos, organigramas, presupuestos, inversiones, y planes, aún siendo muy importante en sí misma, no abarca la totalidad de la realidad de los servicios sociales en nuestra Comunidad. En nuestra opinión falta, entre otros muchos aspectos, la constatación dinámica de la realidad cotidiana que expresa, de modo operativo, la sensibilidad y el compromiso social de las instituciones y de los ciudadanos. En nuestro estudio anterior (o. cit., 2000, pp. 677-681) reseñamos ya un conjunto de actuaciones sociales concernientes a las áreas de salud mental, mujer, e infancia-adolescencia-juventud. Mencionamos, asimismo, algunos hechos significativos relativos a los ámbitos: socio-laboral, inmigración, tercera edad y SIDA.

A partir de ese momento, a lo largo del año 2000, hemos continuado realizando un detallado seguimiento de las inquietudes y actuaciones sociales reflejadas en la comunidad navarra. Dado que una exposición exhaustiva de las mismas excedería los objetivos de nuestro actual estudio, dejaremos constancia al menos de algunas de sus experiencias más significativas. De igual modo, dado que no nos es posible describir pormenorizadamente cada una de las iniciativas, nos limitaremos a su enumeración y descripción esencial. A pesar del riesgo que supone su formulación sintética, creemos que su exposición aporta numerosos y sugestivos datos, de indudable interés, para una óptica comparada entre las diversas Comunidades Autónomas.

Nos referiremos fundamentalmente a los ámbitos relativos a:

1. Perspectiva institucional.
2. Ambito de la salud.
3. Toxicomanías-SIDA.
4. Inmigración.
5. Familia y mujer.
6. Infancia-juventud-tercera edad.
7. Exclusión social.

En efecto:

#### **3.9.1. Perspectiva institucional**

Desde la *perspectiva institucional* reseñaremos, por una parte, la existencia y actuación del Consejo Navarro de Bienestar Social, la constitución del nuevo Consejo Municipal de los servicios sociales en Pamplona, y la memoria anual de la actividad correspondiente a la Seguridad Social. Nos referiremos, por otra parte, a la elaboración del futuro Plan de Atención en los servicios sociales, al impulso para la creación de la Fundación de Mecanismos de Integración Social (MEISAL), así como a la aprobación de importantes propuestas sociales en el Debate del Parlamento Navarro sobre el Estado de la Comunidad.

En lo que respecta al *Consejo Navarro de Bienestar Social*, interesa conocer al lector que es un órgano formado por representantes de la Administración Foral, la Federación Navarra de municipios y concejos, sindicatos, organizaciones empresariales, así como asociaciones y entidades que trabajan en el campo de los servicios sociales. Su plan de actuación inicial (diciembre, 1999) estuvo relacionado con el programa presentado por el Departamento de Bienestar Social para la legislatura 1999-2003. Dicho programa hacía relación, entre otros a los planes a los que nos hemos referido en páginas anteriores. El CNBS, en el inicio del

año 2000, hacía suyos los planes: gerontológico, de exclusión social, y el estudio inicial para el Plan de apoyo a la familia: En el contexto de este último asumía la creación sucesiva de un Observatorio de la Familia navarra para monitorizar sus indicadores sociodemográficos y observar sus cambios estructurales, etc.

Junto al CNBS constatamos, desde el plano municipal, la creación en la ciudad del nuevo *Consejo de los Servicios Sociales*. Sus programas fundamentales se refieren a las áreas de: atención primaria, actuaciones sectoriales, formación y promoción sociológica, y mujer.

Un dato importante desde la óptica de los sistemas de bienestar es, sin duda, el relativo a los recursos de la Seguridad Social. A decir de la Memoria del INSS para 1999, Navarra ingresó 144.111 millones de ptas. (excluida la cotización por desempleo), y sus gastos fueron de 118.677 millones de ptas. Consecuentemente, cuenta con un superavit de unos 25.000 millones de ptas. Sus gastos principales se distribuyeron de la forma siguiente: pensiones (110.393 millones), bajas (4.897), baja maternidad (1.913), protección familiar (1.157), indemnizaciones (315). El número de cotizantes es de 215.689 y el número de pensionistas es de 98.912.

Un hecho igualmente relevante durante este período del año 2000 ha sido la intensificación en el estudio de la *reordenación de la atención primaria* en la Comunidad (junio, 2000). El borrador del futuro Plan de atención en los servicios sociales, elaborado por el Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra ya está en marcha. A pesar de que la red de servicios sociales de base tiene una historia reciente, de no más de veinte años, parecen existir hechos significativos que aconsejan el establecimiento de una nueva organización en dicha red. A decir de la Dirección General del Departamento de Bienestar Social, las nuevas situaciones originadas por el índice de envejecimiento, el fenómeno de la inmigración, etc., así como las nuevas oportunidades de desarrollo económico y social, exigen igualmente una nueva respuesta. El documento (borrador) enfatiza los objetivos de la reforma, orientados hacia tres programas fundamentales: programa para personas dependientes (principalmente de tercera edad); programa de incorporación socio-laboral de excluidos sociales; y programa de atención a la infancia, adolescencia y familia.

El impulso, por parte del Departamento de Bienestar Social, de la creación de la Fundación para los *mecanismos de integración social* (MEISAL), representa otro hecho digno de mención (julio, 2000). Dicha fundación se constituye en heredera de 44 antiguas fundaciones benéficas particulares navarras, algunas de ellas existentes desde los siglos XVI y XVII. Con un patrimonio de 145,4 millones, su objeto es adaptar a nuestros días las actuaciones tendentes a la integración social de las personas excluidas, y a la mejora general del bienestar social.

El Parlamento Navarro, por su parte, en su *debate sobre el estado de la Comunidad* (octubre, 2000), ha aprobado relevantes propuestas sociales. Se refieren a: bienestar social (fenómenos de exclusión, igualdad de oportunidades, pleno empleo, vivienda y atención a los mayores); política de inmigración (plan integral y plan de contratación de temporeros); exclusión social (ejecución del Plan de lucha contra la exclusión social); Plan gerontológico (impulso de medidas ya contempladas en el plan); y, fiscalidad familiar (equiparamiento de la situación navarra a la del resto del Estado en cuestiones tales como: natalidad, familias numerosas, conciliación familia-profesión, vivienda, y discapacitados).

### 3.9.2. **Ámbito de la salud**

En lo que concierne al *ámbito de la salud*, la actividad e iniciativas llevadas a cabo en la comunidad navarra han sido realmente notorias. Aunque, de forma sintética, conviene tener conocimiento de que:

- El Gobierno de Navarra aprueba *el Plan de atención socio-sanitaria 2000-2005*, dirigido a personas crónicas y con discapacidad (junio, 2000). Paradójicamente es cali-



- ficado por la Administración como «pionero» en España y como proyecto «fallido» por el sindicato CC.OO.
- Los *centros de salud mental* atendieron a 17.099 navarros, un 0,6 más que en 1998 (Memoria de salud mental 1999 sobre 1998, aparecida a inicios de 2000). De ellos, 1.492 son pacientes menores de 18 años.
  - La nueva Dirección del *Hospital de Navarra* plantea la necesidad de un plan de renovación de la alta tecnología para dicho centro (1999-2000). Al mismo tiempo, la Asociación Navarra para la Salud Psíquica (Anasaps) considera «imprescindible» el desarrollo de la reforma psiquiátrica «estabilizada tras su primera fase».
  - La revista *Anales* del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra publica un monográfico sobre la situación de la *esquizofrenia* en Navarra, según la cual cada año se registran unos setenta nuevos casos graves en nuestra Comunidad (abril, 2000). Paralelamente, el presidente de la Asociación Mundial de Psiquiatría, Dr. J. L. López Ibor, anuncia la puesta en marcha en Navarra de un programa para combatir la discriminación existente hacia esta patología.
  - Respecto al *parkinson*, el presidente del Colegio Oficial de Médicos de Navarra enfatiza los esfuerzos de la asociación (Anapar) y considera satisfactoria la dotación de neurólogos en Navarra, tanto en el sector público como en el privado.
  - En lo relativo al *alzheimer*, la vicepresidenta nacional de familiares de alzheimer expone en Navarra los datos sobre la enfermedad como «primera causa de demencia de los países desarrollados» (noviembre, 2000). Los grupos de apoyo a esta enfermedad (más de 200 personas) lanzan el mensaje de «Ayúdanos a ayudarlo».
  - El Gobierno de Navarra aprueba la *primera residencia asistida* de Navarra para enfermos mentales crónicos y sus familiares con 42 plazas (junio, 2000). De forma paralela, la asociación contra el *cáncer* ofrece tres pisos de acogida con un total de 24 plazas para enfermos de cáncer o familiares, que deben permanecer en la Comunidad Foral por razón de su tratamiento (mayo, 2000).
  - El *III Simposium Internacional de diagnósticos de enfermería*, a través de 400 profesionales de enfermería, reclama en Pamplona la informatización de los datos sanitarios para incrementar el tiempo de dedicación al paciente (mayo, 2000).
  - El Departamento de Salud del Gobierno de Navarra refuerza la *red de urgencias rurales* con más medios técnicos (aparatos de reanimación cardiovascular, pulxiosímetros...) en los que se incluye la utilización del helicóptero del área de Protección Civil.
  - El Gobierno de Navarra inaugura el *nuevo Hospital de Navarra en Cuba*. Este hospital, situado en Bayamo (capital de Granma) al sudeste del país, ha sido impulsado por Cruz Roja y financiado por el Gobierno de Navarra.

### 3.9.3. Toxicomanías y SIDA

En el mismo contexto del área de salud, aunque con peculiaridades propias, debemos incluir los sectores de *toxicomanías* y *SIDA*. En ellas constatamos, a lo largo del año 2000, numerosas experiencias de gran interés para el estudio comparativo intercomunidades autónomas.

#### 3.9.3.1. Toxicomanías

En lo que se refiere a las *toxicomanías*, los datos en torno a la intensa actividad llevada son, igualmente, de gran interés operativo:



- La *Memoria del plan foral de drogodependencias*, relativa a 1998 (presentada a finales de 1999), refleja un total de 1.835 pacientes atendidos en centros de salud mental. De ellos, 749 se deben al alcohol, 884 a opiáceos, y 2.002 a otras drogas. La memoria constata: un retroceso en el consumo de heroína, la entrada en escena de drogas de síntesis (vinculadas al ocio), y un aumento del alcohol.
- La *sentencia del Tribunal Supremo* fallada a favor del cumplimiento de las penas (por parte de los toxicómanos) fuera de la cárcel, en centros alternativos, con el objeto de procurar su curación y reinserción, es cumplida en la Comunidad Foral con anterioridad, desde 1994. En la actualidad, de 376 penados en total, 192 están afectados por toxicomanías. De éstos, 93 (el 48,7%) están acogidos a programas alternativos, pertenecientes fundamentalmente a: ambulatorios (70), comunidades terapéuticas (46), y programas de inserción social (20), compartiendo en algunos casos varios de ellos.
- Los *responsables de aplicar dicha sentencia del Supremo* —jueces, responsables de centros, asociaciones e instituciones— demandan tres condiciones para la mejora de su aplicación: coordinación entre administración y justicia, más centros, y más recursos públicos (mayo, 2000).
- El *Proyecto Hombre* alerta sobre el aumento del consumo del alcohol y de la cocaína entre los jóvenes, confirmando así los datos de la memoria del plan foral. Destaca, paralelamente, una leve mejora en el estado sanitario de los drogodependientes. Entre sus objetivos figuran: continuar con la formación de equipos terapéuticos, incrementar la dedicación e implicación de las familias, consolidar el programa destinado a dependientes de cocaína y estimulantes, y dar respuesta a nuevas necesidades (junio, 2000).
- El Gobierno de Navarra, a través de sus departamentos de Salud y Educación, añade dos iniciativas al Plan Foral de Drogodependencias: oferta de materiales documentales orientados a la implicación de las familias, y extensión de las actividades educativas, ya iniciadas en el nivel de primaria, a la ESO.
- El Plan Foral de Drogodependencias recibe el reconocimiento a su labor, al recibir la Cruz Blanca del Plan Nacional contra la Droga. Su coordinador se remite al nuevo Plan Europeo 2000-2008, en el que han participado todas las comunidades autónomas españolas. Las líneas básicas de este nuevo Plan Europeo se refieren a: prevención; inclusión del alcohol y tabaco (como sustancias que provocan dependencia), tolerancia social a dichas sustancias, importancia de la educación dentro del plan (diciembre, 2000).

### 3.9.3.2. SIDA

En lo que concierne al *SIDA*, el hecho más significativo viene dado, sin duda, por la relevante celebración en Navarra de la *V Reunión Nacional del SIDA*. Por su importancia para todas las comunidades autónomas, extraemos algunas de sus ideas fundamentales:

- *Algunos datos mundiales*: desde 1981, 50 millones de personas se han infectado con el VIH. Doce millones de personas han fallecido. Actualmente, hay 33 millones de personas infectadas. El índice de la difusión es de 15.000 nuevos casos al día. En algunos países africanos el sida ha provocado un descenso en la esperanza de vida entre 10 y 15 años.
- *Algunas ideas esenciales*: «El VIH es muy dinámico y cambia con el tiempo» (Dr. E. Domingo). «La infección por VIH es más probable en zonas pobres» (Dr. S.

Friedman). «El fracaso del tratamiento en pacientes con sida oscila entre un 30% y un 50% (Ch. Boucher). «Las vacunas contra el sida no estarán disponibles hasta dentro de diez años» (Dr. S. Osmanov). «Un control serio y eficaz de los pacientes con VIH, puede reducir al mínimo la transmisión de cepas resistentes» (Dr. J. Goudsmit). «Se ha avanzado mucho, pero no debe bajarse la guardia. ¿Vías de investigación?: Métodos que deteminen las resistencias de los virus a los fármacos; intensificación de la terapia; nuevas combinaciones de fármacos; combinación de fármacos y vacunas que potencian el sistema de defensa; prevención (Dr. R. Nájera). «El trabajo, las pensiones, las relaciones sexuales, y los efectos secundarios son algunos de los temas que más preocupan a los afectados por el Sida» (F. Elustondo. Representante de Sare).

- *La situación en Navarra*: Los casos detectados en el Hospital de Navarra desde 1985 ascienden a 623. Por edades, el mayor número (286) corresponde a las edades comprendidas entre 31 y 40 años, siguiéndole con 240 casos las edades entre 21 y 30 años, 73 casos entre 41-50 años y 10 casos en mayores de 60 años. Por sexos, un 74% corresponde a varones y un 26% a mujeres. En lo relativo a las causas de transmisión, el caso más frecuente es la utilización de material de inyección por drogadictos (449 casos), siguiéndole las relaciones heterosexuales de riesgo (97 casos), y las relaciones homosexuales (49 casos). En cuanto a los fallecimientos, desde 1985 han fallecido en el Hospital de Navarra 374 personas. La cifra, sin embargo, ha ido descendiendo notablemente desde 1997, fecha en que comenzó a aplicarse la denominada terapia triple (combinación de tres fármacos). En 1998 se produjeron 25 fallecimientos, y en 1999 se registraron 23 defunciones. La reducción de los fallecimientos, debida principalmente a la aplicación del «cóctel de fármacos», ha transformado la situación convirtiendo la enfermedad en una patología crónica. Su contrapartida es el coste, que ha variado de diez millones de ptas. mensuales en 1997, a 35 millones de ptas. mensuales en la actualidad. En lo que se refiere a la detección de casos, las cifras detectadas entre 1996 y 1999 en el Hospital de Navarra han descendido un 53%.

### 3.9.4. Inmigración

En lo que hace referencia a la temática de la *inmigración*, los planteamientos europeos, nacionales y de otras comunidades autónomas (problemática europea de inmigración, Ley de Extranjería, sucesos de El Ejido, etc.) han tenido un eco profundo en la comunidad navarra planteando, simultáneamente, su propia necesidad de integración social. La reacción cultural, social y política, que sintetizamos por orden cronológico dentro del año 2000, se ha expresado a través de numerosos e intensos acontecimientos:

- Dentro del ámbito universitario, ha tenido lugar la celebración de dos importantes reuniones científicas en la universidad pública: las jornadas organizadas por la *Fundación de la propia universidad de Derechos Humanos J. Brunet* y las Jornadas Hispano-Alemanas. En las primeras, el actual presidente de ACNUR España (Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), A. Garriges Walker centró su debate en torno a «Derechos Humanos versus deberes humanos». Por su parte, en las segundas Jornadas, el profesor M. Rojas Castro, experto en Derecho Comunitario, planteó el tema. «El Derecho Comunitario Social: problemas y soluciones» (inicio curso académico 1999-2000).

- *Organizaciones y sindicatos de Navarra* (Cáritas, Anafe, UGT, y Aena) manifiestan su preocupación ante el intento de modificación de la nueva Ley de Extranjería.
- Cáritas pide *condonar la deuda externa* a países pobres. Informa que en 1999 ha acogido en Navarra a 2.178 nuevos inmigrantes, de los que el 61,6% eran mujeres y el 38,34% hombres (diciembre, 1999).
- Un *informe de la ONU*, adelantado por *Le Monde*, sostiene que Europa necesitará de un total de 159 millones inmigrantes en los próximos 25 años para mantener el actual equilibrio entre población activa e inactiva (enero, 2000). Responsables navarros tratan de analizar su implicación en la Comunidad Foral.
- Asociaciones navarras de inmigrantes consideran, *a raíz de los sucesos de El Ejido*, que la regularización y la mejora de la situación de los inmigrantes previene y evita sucesos de violencia (V. Blasco, M. J. Muñoz, I. García Pérez).
- Dos ONG navarras (Anafe-CC.OO. y Cáritas) estiman que en Navarra viven *más de 8.000 extranjeros*. De ellos, 4.000 ó 5.000 serían extracomunitarios y, de éstos, 3.500 estarían regularizados.
- Todos los grupos parlamentarios navarros coinciden en la necesidad de *garantizar la asistencia sanitaria* universal a los inmigrantes que residen en la Comunidad Foral «con independencia de su situación administrativa». Para ello, el Parlamento Navarro admite a trámite una proposición de ley que modifica la actual Ley Foral de Salud.
- *Cáritas cierra su red sanitaria*, tras atender a 970 inmigrantes, para dar paso al nuevo acceso de los extranjeros a la sanidad (febrero, 2000).
- *El ayuntamiento de Pamplona trabaja en la elaboración de proyectos* que faciliten la integración de los inmigrantes. Su sociólogo G. Urdaniz alerta sobre el proceso que «apenas acaba de empezar».
- El director-gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social propugna paralelamente la *sensibilidad tolerante de los navarros y la necesidad de planificar la inmigración* (febrero, 2000).
- La Comisión de Sanidad del El Parlamento Navarro da el visto bueno al dictamen de la proposición de ley que modifica la Ley Foral de la Salud. Su objeto es *extender la sanidad pública a todos los inmigrantes*.
- La dirección del área de servicios sociales del ayuntamiento de Pamplona presenta un borrador ante la Comisión de Asuntos Sociales para la *creación de un centro de recursos para inmigrantes*. Dicho centro, que se plantea con un presupuesto de 15 millones de ptas., se inscribe en el «Plan de atención a la población inmigrante y de acciones para la interculturalidad» (abril, 2000).
- El Parlamento Navarro acuerda extender la *asistencia gratuita a los inmigrantes con independencia de su situación*, incluyendo en los presupuestos una partida específica y facilitando la tarjeta individual sanitaria (TIS). La medida afecta a unos 3.000 inmigrantes en situación de «ilegalidad» (mayo, 2000).
- El Gobierno de Navarra aprueba, a propuesta del Parlamento, elaborar para el año 2001 un *Plan para la integración de los inmigrantes* (junio).
- El Departamento de Salud del Gobierno de Navarra estima que *la asistencia sanitaria a inmigrantes superará los mil millones al año* (julio, 2000).
- Un nuevo estudio, encargado por el Departamento de Bienestar, estima que en la actualidad hay *11.000 inmigrantes asentados en Navarra*. Su origen, por países, es el siguiente: el 51,9% proceden de América Latina, el 34,2% de África, el 10,4% del Este Europeo, el 1,9% de Asia, y el 0,9% de otros varios.
- *El Secretario de Estado participa en Navarra* en un seminario organizado por el *Foro Humanismo y Democracia* sobre el fenómeno de la inmigración. Avanza datos

- sobre Navarra: de las 2.400 solicitudes presentadas para regularizar su situación, ya han sido analizadas la mitad y de ellas el 97% de forma favorable (septiembre, 2000).
- Un informe del área de servicios sociales declara 5.837 *inmigrantes censados en Navarra*, de los que el 70% procede de Latinoamérica, seguidos de los europeos del este (11%), africanos (10%), Europa occidental (7%) y Asia (2%) (octubre, 2000).
  - SOS Racismo manifiesta haber *recogido 66 reclamaciones de inmigrantes*. La mayor parte de ellas son calificadas por los propios inmigrantes de «discriminaciones», originadas fundamentalmente en trabajo y vivienda.
  - El anuncio de una *nueva revisión de la normativa* por parte del Gobierno Central (relativa a la admisión de inmigrantes que previamente habían sido rechazados por no encontrarse en España antes de 1999), puede afectar en Navarra a 250 inmigrantes. Se estima que, previamente, unos 2.000 inmigrantes habrían normalizado su documentación. Algunas asociaciones recuerdan, no obstante, que en Navarra permanecerían aún unos 4.000 inmigrantes sin la respectiva documentación.
  - En relación a la *población gitana*, la Delegación Navarra de la Asociación del Secretario General Gitano propone un plan de empleo para 625 jóvenes gitanos. La iniciativa cuenta con una financiación del Fondo Social Europeo, el Gobierno de Navarra y el ayuntamiento de Pamplona. Supone la extensión de un proyecto piloto, realizado en Madrid entre 1998 y 1999, que logró insertar a 194 gitanos.
  - El Gobierno Central aprueba, sin haber obtenido el consenso con la oposición, la reforma de la Ley de Extranjería (noviembre, 2000).
  - Nuevos datos de un estudio encargado por el Departamento de Bienestar sitúan a *14.500 inmigrantes empadronados en Navarra*, lo que constituiría un número cuatro veces superior al registrado en 1997, representando el 2,8% de la población navarra. Si a ello se añade el resto de extranjeros procedentes de la Unión Europea y de otros países desarrollados, la cifra asciende a 17.500 que representa el 3,4% de la población (diciembre, 2000).

### 3.9.5. Familia y mujer

En lo que se refiere al ámbito de la *familia* y de la *mujer*, las actividades e iniciativas llevadas a cabo en la Comunidad Foral durante el año 2000 han sido, igualmente, sugestivas. En nuestra opinión, aportan numerosos datos de interés para el estudio comparado. Así:

#### 3.9.5.1. Familia

En lo que afecta a la *familia*:

- El Gobierno de Navarra propone tomar *medidas «para incentivar la natalidad»* supuesto que, como hemos señalado en nuestro análisis demográfico, Navarra se encuentra entre las regiones de más baja natalidad. Los partidos de la oposición parlamentaria consideran que «una buena política natalista pasa por la igualdad de oportunidades para la mujer» (febrero, 2000). Algunos meses después, el Gobierno Navarro da luz verde a una serie de medidas de apoyo económico entre las que reseñamos las siguientes: concesión de 55.000 ptas. mensuales en el caso de que los dos cónyuges trabajen y uno de ellos pida excedencia; 330.000 ptas. en los casos de tres o más hijos; entre 12.000 pts. y 40.000 ptas. en caso de partos múltiples, durante el período de los primeros meses (junio, 2000).

- Los grupos parlamentarios *reclaman al Gobierno Foral un plan interdepartamental de apoyo a la familia* (marzo, 2000). El Gobierno avanza que en dicho plan introducirá reformas fiscales, bajo el concepto de mínimo vital familiar» (mayo, 2000). Para un mejor conocimiento de este plan nos remitimos a nuestra exposición de páginas anteriores.
- Las *familias numerosas* navarras se constituyen en asociación «para defender los intereses de 18.000 familias de este tipo» (marzo, 2000).
- El Departamento de Bienestar Social estudia la puesta en marcha de un *Servicio de Mediación Familiar* para casos de ruptura matrimonial. Su objetivo es conseguir la reconciliación en casos de conflicto y, si ésto no fuera posible, abordar la ruptura de la pareja de la forma menos traumática posible. Su gestión debería estar a cargo de un equipo multidisciplinar formado por abogados, psicólogos, trabajadores sociales, etc. (marzo, abril, 2000).
- *El consejero del Departamento de Bienestar Social publica dos artículos* en torno a «La familia, dimensión de futuro». En ellos se refiere al creciente interés social por el tema de la familia, a sus importantes consecuencias, a la familia como vínculo afectivo fundamental, y a la necesidad tanto de una política integral-integradora, como de un mayor apoyo social y público (mayo, 2000).
- Catedráticos y profesores de Derecho de diversas universidades celebran en Navarra un *simposio* en torno al sistema tributario del Estado y a la nueva *Ley de conciliación de la vida familiar y laboral* (mayo, 2000).

### 3.9.5.2. *Mujer*

En cuanto a la temática concerniente a la *mujer*, las actividades más significativas giran principalmente en torno a:

- a) La violencia doméstica.
- b) El ámbito laboral.
- c) Algunas iniciativas particulares.

A tal efecto:

#### a) *En lo que concierne a la violencia doméstica:*

- El consejero de Bienestar Social publica un artículo sobre «La violencia contra la mujer». En él recuerda distintas *iniciativas internacionales y nacionales* relevantes tomadas en torno al tema: la Declaración del año 1999, por parte del Parlamento Europeo, como el año europeo contra la violencia contra las mujeres; acuerdos del Consejo de Europa y otros organismos internacionales; propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales acerca de una fecha (25 noviembre) como día de la violencia contra las mujeres (noviembre, 1999).
- El *Servicio Jurídico de Atención a la Mujer* registró, durante el año 1999, 248 demandas. De ellas, 169 fueron asesoramientos y 79 representaron asistencias propiamente dichas. Este organismo fue creado en 1998 mediante un acuerdo entre el Instituto Navarro de la Mujer y el Colegio de Abogados. Cuenta con la colaboración de los diversos cuerpos de la policía y participan actualmente 30 abogados voluntarios (febrero, 2000).

- El Pleno del Parlamento Navarro ratifica, por asentimiento, su adhesión al *Manifiesto a favor de la participación en igualdad de las mujeres* en la sociedad (mayo, 2000).
- El Instituto Navarro de la Mujer registra *1.855 casos de violencia doméstica desde 1991*, habiéndose efectuado 249 denuncias durante el primer semestre de 2000, un 75% más que en el mismo período del año anterior, 1999. El tipo de maltrato, según datos del año 2000, se distribuye según los siguientes conceptos: 38,9% físico, 23,2% psíquico, 14,4% amenazas, 7,6% ambos, 7,6% abusos y agresiones sexuales, 1,2% acoso sexual, y 6,4% otros (julio, octubre, 2000).
- Un informe elaborado por la Comisión Técnica de Seguimiento a los malos tratos declara que: el *centro de urgencias* para malos tratos del Gobierno de Navarra ha atendido, entre enero y septiembre de 2000, a 120 personas, de las que 70 son mujeres y 50 menores. Asimismo, informa que el Centro de Acogida ha asistido a 30 personas de las que 14 son mujeres y 16 menores (octubre, 2000).

b) *En cuanto al ámbito laboral:*

- Las *mujeres empresarias y directivas* de Navarra cuentan con una asociación (AMEDNA), cuyo último censo registra 2.910 empresarias y 302 directivas. Según datos facilitados por dicha asociación, las empresas creadas por mujeres dan trabajo en Navarra a 24.200 personas (febrero, 2000).
- Un municipio (Alsasua) adopta en el pleno del ayuntamiento la medida de no cobrar la primera licencia fiscal a las mujeres que creen su empresa. Tal medida se incluye dentro del *Plan municipal para la reducción del paro femenino* (mayo, 2000).
- Expertos del *Tercer Congreso de la Economía Navarra* proponen, entre sus conclusiones, que la mujer se forme también en trabajos considerados tradicionalmente como masculinos. Con ello pretenden dar respuesta a dos problemas del mercado laboral navarro: reducir la escasez de profesionales técnicos, y disminuir la tasa de desempleo femenino (mayo, 2000).
- En el contexto anterior, la *escuela-taller de jardinería*, iniciativa del Gobierno de Navarra y del ayuntamiento de Pamplona, prepara el acceso al mundo laboral de 26 mujeres.
- La Memoria anual del INAM —*Instituto Navarro de la Mujer*— informa que, a lo largo de 1999, destinó más de 230 millones de pts. a diversas *iniciativas a favor de las mujeres*. Entre ellas, apoyó la creación de 28 pequeñas empresas, y proporcionó subvenciones tanto a 124 entidades locales como a 114 asociaciones de mujeres de la Comunidad Foral (septiembre, 2000).

c) *En cuanto a ciertas iniciativas peculiares:*

- Se crea la «*Red de Asociaciones de Mujeres del Medio Rural de Navarra*». Entre sus objetivos se encuentran: el intercambio tanto de documentación e información como de experiencias y modo de organizarse; el fomento del asociacionismo; el impulso de la igualdad de oportunidades; y el desarrollo de proyectos comunes (enero, 2000).
- El Consejo Municipal de la Mujer de la localidad de Tudela (sur de Navarra) solicita una mayor y mejor *presencia de la mujer en los medios de comunica-*



*ción*. La reivindicación tuvo lugar en un coloquio celebrado con ocasión del Día Internacional de la Mujer (marzo, 2000).

- La asociación de *Sordos de Navarra (Asorna)* y el «Teléfono de la Esperanza» ponen en marcha una experiencia pionera dirigida a las mujeres sordas. Se trata de un curso de autoestima frente a las posibles limitaciones de comunicación y emocionales, originadas por la patología de audición de nacimiento.
- El *área de la mujer de la Asociación Gitana de Navarra (La Majari)* presenta un nuevo colectivo con el nombre de Tali (que en el lenguaje calé significa «libertad») para fomentar su integración social y laboral (mayo, 2000).

### 3.9.6. Infancia, juventud y tercera edad

Desde el punto de vista de las áreas Evolutivas, nos referiremos brevemente a algunas de las actividades significativas efectuadas en torno a: *infancia, adolescencia-juventud y tercera edad*.

#### 3.9.6.1. Infancia

En relación con la temática acerca de la **infancia**:

- La memoria anual del Instituto de Bienestar Social (INBS) refleja que en 1999, en lo que se refiere al *programa de familia, infancia y juventud*, contó con un presupuesto de 1.495 millones de ptas., con el que prestó atención a 447 menores con dificultad y subvencionó a 19 guarderías. Respecto a los niños y jóvenes, existen dos programas: «Menores en dificultad social» y «Menores en conflicto social». En el primero, se atiende a niños (398 en 1999) cuyas dificultades personales o/y familiares requieren una atención especial. En él se engloban cuestiones tan importantes como la adopción, el acogimiento, la educación familiar y el internamiento. Sobre el segundo, dejamos constancia en el punto siguiente (agosto, 2000).
- El *área de adopción del INBS* nos ofrece el relevante dato según el cual en 1999 fueron adoptados en Navarra 52 menores, cifra que casi duplica los 27 niños de 1998. En 1999, los niños adoptados procedían bien de la adopción nacional (3) como de la internacional (49). En esta última, el país con procedencia más numerosa es Rusia (17), siguiéndole Perú (14), Colombia (4), Costa Rica (4), Chile (3), Rumanía (2) y Otros (5). A finales de diciembre de 1999 más de 300 expedientes seguían abiertos, con expectativas de adopción internacional (marzo, 2000).
- El INBS continúa con el *programa de «Acogimiento familiar»*. Se trata de un programa de protección de menores creado en 1986 cuyo objetivo es facilitar a niños y adolescentes un ambiente familiar adecuado, mientras sus familias biológicas resuelven sus problemas de desestructuración. En 1999, 110 familias se han interesado por el programa, si bien sólo 23 se comprometieron a participar activamente (enero, 2000).
- Los grupos parlamentarios instan al Gobierno de Navarra a dar *cobertura jurídica a los derechos del menor* desde dos ámbitos: incorporar un capítulo específico dentro del Plan interdepartamental de la familia y, una vez redactado este plan, elaborar una Ley del Menor para adaptar la legislación foral a la legislación estatal (marzo, 2000).
- *El Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid*, natural de Navarra, visita el Centro Navarro de Menores Lagun Etxea («la casa del amigo»). Este centro presta

su atención a 64 menores, de 9 a 17 años, con problemáticas que requieren apoyo especializado. El centro desarrolla cuatro programas: centro de observación y acogida (COA), Centro de tratamiento educativo (en piso y residencia), libertad vigilada y seguimiento postinstitucional (julio, 2000).

- La *Fundación ANAR*, responsable del Teléfono del Menor, emite un informe relativo a los años 1999 y mitad de 2000, según el cual el 26,10% de las llamadas recibidas responden a niños afectados por problemas de separación de sus padres. El 59% de los niños que llaman tiene menos de diez años.

### 3.9.6.2. *Adolescencia-juventud*

Respecto a la *adolescencia-juventud*, resaltamos:

- La memoria anual de Bienestar Social, a la que nos hemos referido previamente en el área de la Infancia, hace referencia al *programa «Menores en conflicto social»*. Se trata de un programa para adolescentes de edades comprendidas entre 12 y 18 años con problemáticas graves. En él se han desarrollado dos tipos de medidas: internamiento en centros semiabiertos y libertad vigilada. Durante 1999 hubo 35 adolescentes internados en tres centros navarros («Lagun Etxea», «Sin Fronteras» y «Granja Haritz Berri»). Otros dos adolescentes estuvieron en Murcia y Málaga.
- Una *Mesa redonda sobre delincuencia* juvenil celebrada en la universidad pública pone de manifiesto que, durante el año 1999, se presentaron en Navarra 94 denuncias contra menores, de los cuales 37 eran menores de quince años. De ellas, 41 casos se trataba de fugas del domicilio familiar, mientras que un 25% se referían a robos y un 0,6% a delitos sexuales. (profesor C. Ruidiaz, octubre 2000). Existe, al respecto, una unidad de la Policía Municipal, perteneciente a la «unidad de protección y atención social (UPAS)», encargada de investigar los temas de delincuencia juvenil (abril, 2000).
- *El Consejo de la Juventud de Navarra realiza un estudio sobre los valores de los jóvenes*. A decir de sus resultados, la juventud navarra: a) valora prioritariamente la institución familiar (70%); b) considera la droga como el segundo problema más importante después del paro (65%); c) consume frecuentemente alcohol (63,7%) y tabaco (51,2%); d) considera la noche y la fiesta como una forma de socialización (65-84%), valorando el ocio y tiempo libre como algo fundamental, (94,8%); e) siguen, en un pequeño número, las prácticas religiosas de forma habitual (11%); y f) para ellos la política ha pasado a un segundo plano, dejando los conceptos de «izquierda» y «derecha» de tener el significado que poseían para sus padres (abril, 2000). Los resultados de este estudio coinciden globalmente con los obtenidos por el análisis posterior realizado, a nivel nacional, por la Secretaría General de Asuntos Sociales del Gobierno Central en su «Informe 2000 sobre la juventud en España» (octubre, 2000).
- Otra investigación realizada por dos universidades navarras sobre «*familia y cohesión social*», pone de manifiesto que los jóvenes no tienen medios económicos para adquirir una vivienda. Como respuesta, el Ejecutivo Navarro realiza propuestas para un próximo plan de viviendas en alquiler a bajo precio para los jóvenes (febrero, 2000).
- *La nueva Ley del Menor* —ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores— recientemente aprobada por el Gobierno Central (enero, 2001) determina modificaciones en Navarra. De forma inmediata se modifican las cuestiones relativas al



número de fiscales especializados en menores —el actualmente existente se incrementa en uno nuevo— y a la creación de un centro de reclusión alternativo. Este será compartido con las Comunidades de Cantabria y la Rioja. Sobre esta cuestión el profesor M. Pulido, asesor jurídico de la presidencia del Gobierno de Navarra, publicaba un artículo con el tema «La nueva ley de responsabilidad penal del menor y Navarra», en la que describe la nueva situación a la que la Comunidad Foral se ve abocada para «prestar todo tipo de medidas para la correcta implantación de la Ley» (21 enero, 2000).

### 3.9.6.3. *Tercera edad*

En cuanto a la *tercera edad*, destacamos:

- *La importante contribución de una sociedad de jubilados y un centro de día.* La primera constituye una sociedad de jubilados con 5.136 socios. Creada en 1975 y dependiente del Instituto Nacional de Servicios Sociales, la sociedad denominada «El Vergel» es considerada entre las más numerosas de Navarra. Lleva a cabo un gran número de actividades orientadas a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores. En la actualidad amplía sus instalaciones con una nueva sede. Por su parte, el *centro de día* del mismo nombre, dependiente del INBS, ofrece apoyo diurno —terapéutico, de rehabilitación y sociocultural— a las personas mayores dependientes. Entre sus objetivos prioritarios se encuentra reducir la «sobrecarga» de la atención familiar (enero, 2000).
- El Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, proyecta desarrollar en los próximos meses una *campana de sensibilización* bajo el lema: «Las personas mayores, parte activa de la sociedad». Con un presupuesto de 11,9 millones de pts. la campaña pretende ofrecer una imagen realista y positiva de la tercera edad (febrero, 2000).
- La Federación de Pensionistas de CC.OO. organiza unas jornadas formativas, realmente creativas, para los próximos meses. Están destinadas destinadas a «acercar las nuevas tecnologías, como internet, a las personas mayores» (marzo, 2.000).
- Un estudio subvencionado por el Departamento de Bienestar Social constata *900 personas navarras con retraso mental y mayores de 45 años*. A decir de sus autores, las personas con retraso mental envejecen de manera similar al resto de los ciudadanos pero inician el proceso de envejecimiento a una edad más temprana (abril, 2000).
- *Diversos municipios* de distintos valles navarros (Roncesvalles, Burguete, Arce, Erro...) toman la *iniciativa* de colocar la primera piedra de una *nueva residencia* para personas mayores tanto autodependientes como dependientes físico-psíquicos (abril, 2000). Cercano a la capital —Pamplona— otro municipio (Huarte) cuenta con abrir una *nueva residencia geriátrica de 108 habitaciones dobles*. Sus promotores, de carácter privado, no descartan llegar a acuerdos o convenios con el Ejecutivo Foral.
- El Sindicato UGT de Navarra presenta la *Fundación Uniate*, creada para tratar de cubrir «lagunas» en la atención a las personas mayores. Reclaman, entre otros aspectos, la mejora de las pensiones, principalmente aquellas que disponen de unos apoyos mínimos (mayo, 2000).
- La Comisión de Bienestar Social del Parlamento de Navarra aprueba para pase a pleno un *proyecto de ley reguladora de la aportación económica de los usuarios a la*

- financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad.* El proyecto (al que nos hemos referido en el apartado jurídico) garantiza que nadie quede sin plaza en un geriátrico por falta de medios económicos pero, al mismo tiempo, dota de mecanismos a la Administración para garantizar el pago de aquellas personas mayores que disponen de bienes propios y evitar posibles fraudes (noviembre, 2000).
- Gobierno de Navarra y ayuntamiento de Pamplona firman un acuerdo de colaboración en torno al *servicio de atención a domicilio (SAD)* por el que el Gobierno financiará el 66% de los costes del servicio (205 millones de ptas. del total de 309 millones) y el ayuntamiento el resto. El SAD está dirigido a personas mayores, discapacitadas y familias. Durante el año 1999 este servicio efectuó prestaciones a 1.574 personas, distribuidas en 767 familias, con una media de atención de 16,31 horas mensuales por familia (noviembre, 2000).
  - Un informe de ANFAS señala que en Navarra hay actualmente *3.649 personas con diagnóstico de retraso mental*. De ellas, se estima que el 25% tienen más de 45 años. A decir de la presidenta de Anfas, en estos momentos 247 personas de estas personas superan los 65 años, 86 tienen más de 75 años y previsiblemente el grupo de mayores con retraso mental aumentará en los próximos años (noviembre, 2000).
  - Más de *4.000 jubilados* se beneficiaron de los cursos organizados para la tercera edad durante el año 2000. El ayuntamiento de la capital dedicó *15 millones* en concepto de subvenciones para *trece clubes*. Para el próximo año el ayuntamiento prevé otros quince millones para distintos proyectos de ocio y tiempo libre para la tercera edad. Como nota peculiar, es preciso destacar la existencia de un club de jubilados (Avante) cuya labor de voluntariado está dirigida a *ofrecer gratuitamente sus conocimientos profesionales* (carpintería, fontanería, electricidad...) a aquellas personas que no pueden hacerse cargo de ellas (diciembre, 2000).
  - El presidente de la Sociedad Navarra de Geriátrica alerta sobre el *riesgo de maltrato a los mayores* (diciembre, 2000).

### 3.9.7. Exclusión social

Mencionaremos, finalmente, algunas actividades llevadas a cabo desde la perspectiva de la *exclusión social*. Nos referiremos a diversas instituciones públicas y privadas, desempleo, vivienda y reclusos.

#### 3.9.7.1. Desde el punto de vista de las instituciones

- En el contexto del Plan de lucha contra la exclusión (al que nos hemos referido en otro momento) la *renta básica* ha beneficiado en 1999 a 1.624 familias con un presupuesto de 580 millones de ptas.. El 37% fue destinado a madres solteras y el 25,8% a minorías gitanas.
- *Cáritas Navarra* recibió, durante 1999, 1.108 millones de ptas. La mitad fue destinado a proyectos del tercer mundo y a campañas especiales (Kosovo, Venezuela...). La otra mitad (560 millones) se dedicó a los distintos proyectos que promueve la entidad (transeúntes, inmigrantes y mujer marginada).
- El *servicio del Teléfono de la Esperanza* —de carácter aconfesional y apolítico— recibió, en 1999, 4.674 llamadas y 1.402 consultas personales. De ellas, el 45% están relacionadas con problemas psicológicos (angustia, depresión, drogas, ideas suici-

das...); un 20% se refieren a problemas de pareja y de familia; un 5% giran en torno a necesidades asistenciales (malos tratos, marginación), y el resto solicitan información sobre recursos, orientación sexual, jurídica etc.

### 3.9.7.2. *En lo que afecta al ámbito laboral y de desempleo*

- El Instituto Nacional de Empleo (INEM) registró, a fecha 31-12-1999, 17.770 *parados*, que representan una tasa del 7,86%, frente al 9,16% del año anterior. De ellos, el 66,5% eran mujeres y el 33,5% eran hombres.
- El Departameto de Bienestar Social del Gobierno de Navarra ha establecido, dentro del Plan contra la Pobreza, un baremo por el que puntuará *con tres puntos a las empresas* que se presenten a adjudicaciones del Dpto. de Bienestar Social. Estas deben tener en sus plantillas, al menos, un 2% de trabajadores integrados en programas de incorporación sociolaboral (abril, 2000).
- El ayuntamiento de Pamplona dispone de un *Plan de empleo social*, por el que tiene contratadas actualmente a 122 personas con problemas de inserción social. Su objetivo es que, al mismo tiempo que trabajan, aprenden un oficio (hostelería, tapicería, construcción...) (mayo, 2000). El presupuesto de dicho plan para el año 2000 es de 406,4 millones de ptss. (junio, 2000).
- Diversas entidades (Emaus, Islan) se incorporan a las iniciativas ya creadas por los municipios para aumentar el «*empleo social protegido*». Van destinadas a personas con graves problemáticas, entre las que se encuentran las mujeres excluidas con cargas familiares.

### 3.9.7.3. *En cuanto a la temática relativa a la vivienda*

- El *programa de acceso a viviendas de integración social* del Gobierno de Navarra, dirigido a familias necesitadas, ha sido seleccionado para participar en el Tercer Concurso Internacional de Buenas Prácticas organizado por la ONU. Entre 1998 y 1999 se han beneficiado de este programa 170 familias (marzo, 2000).
- El Gobierno Foral autoriza la suscripción de *ocho acuerdos de colaboración en materia de vivienda de integración social* con otras tantas entidades sin ánimo de lucro (ONG). El importe de las subvenciones alcanza los 400 millones de ptas. De ellas pueden beneficiarse personas en situación de pobreza y exclusión social con una antigüedad de tres años en Navarra (marzo, 2000)
- El Gobierno de Navarra reconoce las *dificultades para la compra de vivienda social*, ante el impacto alcista que está teniendo el mercado inmobiliario.

### 3.9.7.4. *En lo que respecta al ámbito de los reclusos*

- *La situación en Navarra* es de 207 internos, de los que 59 se encuentran en régimen abierto y, de ellos, 9 son mujeres. En el contexto del Real Decreto 1203/1999 del 9 de julio, por el que se integra en el Cuerpo de Maestros a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Instituciones Penitenciarias, y por el que la programación de los centros penitenciarios se adapta al calendario escolar, se crea en Pamplona un nuevo Plan educativo-formativo (marzo, 200).

— Dentro del *I Congreso Hispano-Alemán de Psicología Jurídica* celebrado en Navarra se exponen dos interesantes ponencias:

- Se analiza la *situación del Centro Penitenciario de Navarra*: Como ya hemos mencionado en páginas anteriores, aproximadamente la mitad de sus reclusos actuales son toxicómanos, lo que significa una disminución en relación con el 66% registrado en el año 1966. A decir de la ponencia, «los tratamientos constituyen un estímulo, principalmente en tanto que los reclusos los consideran como una vía de facilitación para recuperar su libertad (profesor J. J. Castiella, julio, 2000)
- Se advierte sobre *el grave peligro social de las psicopatas*. La ponencia —que trata de responder a la alarma social producida por recientes hechos— alerta a la sociedad sobre la existencia de dos tipos de psicopatas: Por una parte señala a aquellos de estilo de vida antisocial, eminentemente agresivos, muy destructivos, procedentes en su mayoría de ambientes marginales. Por otra parte, se refiere a los denominados psicopatas «integrados», «camuflados» de forma «normal» en el trabajo, familia y amigos. A decir de la exposición, existe actualmente una importante laguna social dentro de las prisiones respecto a dicha patología. Entre las medidas que propone se encuentran aquellas dirigidas a los jueces, en el sentido de realizar necesariamente un examen y diagnóstico específicos, antes de conceder la libertad provisional o el tercer grado. Dado el posible comportamiento «camaleónico» de los psicopatas, aconseja que, para prevenir posibles graves riesgos sociales, tal diagnóstico se verifique independientemente de la conducta externa manifestada durante el período de internamiento. Medidas que, en opinión de su autor, reducirían notablemente los riesgos sociales (Dr. V. Garrido Genovés julio, 2000).

En suma, la descripción de la acción social navarra desde una óptica cotidiana y operativa ofrece una nueva perspectiva llena de interés para el estudio comparativo entre las distintas Comunidades Autónomas. Las iniciativas llevadas a cabo en los ámbitos: institucional, de la salud, y de las minusvalías-toxicomanías-sida, posiblemente susciten el diálogo e intercambio interregional. Del mismo modo, las experiencias efectuadas en los campos de: la inmigración, la familia-mujer y la infancia-juventud-tercera edad, así como de la propia exclusión social, probablemente originarán un marco de discusión interuniversitario e interprofesional.

### 3.10 A MODO DE SÍNTESIS-CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores hemos efectuado una referencia a algunos de los hechos socio-históricos y jurídicos, que han marcado el Inicio y la Consolidación de los servicios sociales en nuestra Comunidad de Navarra. Nos hemos referido, igualmente, al organigrama administrativo del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, a los presupuestos y a las inversiones. Junto a estos aspectos nuestra atención se ha centrado, posteriormente, en cuatro planes significativos como son: el plan gerontológico actualmente en proceso de evaluación; el plan de exclusión social en vigente ejecución; el proyecto del plan interdepartamental de ayuda a la familia actualmente en fase de debate; y, el plan de cooperación internacional al desarrollo en progresiva dinamización. Hemos expuesto, finalmente, un conjunto de experiencias e iniciativas que, por una parte, expresan la actualidad operativa de los servicios sociales navarros y que, por otra parte, ofrecen sugestivos elementos para un estudio comparado entre las diversas Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista prospectivo, existen otros relevantes planes en fase de elaboración que esperamos analizar en sucesivos estudios. Entre ellos se encuentran: el Plan de integración social de los inmigrantes, el Plan de atención a la infancia en dificultad social, el Plan de reordenamiento de la atención primaria de servicios sociales y el Plan de intervención en materia de discapacidad.

Como es obvio, nuestra exposición —desde la limitación lógica de sus objetivos— no pretende ser en modo alguno un estudio exhaustivo de la realidad navarra. Únicamente desea representar una referencia a algunos de los hechos y datos significativos que explican, de forma esencial, su evolución y su situación actual.

Retomando la opinión expresada por el conjunto de las fuerzas parlamentarias en nuestro anterior trabajo, coincidimos en que la Comunidad Foral ha construido en los últimos años un modelo de «Estado del Bienestar Social» desarrollado, avanzado, y estamos asimismo de acuerdo en que el balance general es claramente positivo. Desde la pluralidad y diversidad de opiniones sociales y políticas, es de justicia reconocer los importantes pasos que se han dado en Navarra, fruto del esfuerzo conjunto y continuado de su Parlamento, de sus Instituciones y de todas las fuerzas sociales y culturales que la configuran.

Sin embargo, junto a los avances conseguidos, es también necesario reconocer y asumir la existencia de exclusión social en importantes sectores de la población, así como el hecho de que sus estructuras son, simultáneamente, susceptibles de muchas posibilidades de ampliación y optimización. Por otra parte, el surgimiento paralelo de nuevos fenómenos y problemas sociales exigen una respuesta atenta y decidida de la sociedad navarra.

Assumiendo el concepto de los servicios sociales como una noción intrínsecamente dinámica y evolutiva, hacemos nuestra la concepción fundamental del Parlamento Navarro según la cual Navarra puede y debe afrontar el siglo XXI en clave de desarrollo solidario.

## **4. LA SALUD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NAVARRA**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

La Comunidad Autónoma de Navarra ostenta el poder de legislar, planificar y organizar en materia de sanidad desde la ley paccionada de 1841. Las transferencias realizadas entre 1985 y 1991 refuerzan ese poder. En 1985 se divide Navarra en zonas sanitarias: zona de Estella (con el Hospital García Orcoyen como cabeza), zona de Tudela (con el Hospital Reina Sofía como cabeza) y las zonas de Navarra-Norte y Navarra-Este con los Hospitales de Navarra y Virgen del Camino.

La Comunidad Autónoma presenta unas 1.500 camas públicas con un índice de ocupación cercano al 80%, y una mortalidad de 2,83%. Los principales medios asistenciales pueden clasificarse como: asistencia primaria y salud mental, y la asistencia especializada. En ambos se aprecia un aumento del número de consultas. La dotación tecnológica es buena: dos aparatos de resonancia magnética nuclear, 3 aparatos de tomografía axial computorizada para una población reducida.

Aunque en el resto de los indicadores asistenciales (enfermedades de declaración obligatoria y enfermedades relacionadas con el trabajo) no existen estadísticas desde 1997, parece existir una estabilización de los procesos.

En cuanto a los presupuestos, se aprecia un aumento de los mismos debidos al gasto de personal (capítulo I) y a la inversión tecnológica. Dada la posible variabilidad entre lo presupuestado y el gasto real, se incluye éste último.

En el futuro, se presenta un intento de control de las enfermedades de declaración obligatoria y una disminución de las enfermedades de origen en el trabajo. La medicina presenta como objetivos: la satisfacción de los usuarios, la calidad asistencial y la medicina basada en la evidencia científica.

#### 4.2. HECHOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

La organización de la Salud en la Comunidad tiene sus propias características que se mantiene a lo largo de la historia. Sin querer ser exhaustivo, se caracteriza por la posibilidad que mantiene el propio Gobierno de la Comunidad en el nombramiento del personal sanitario y en la propia organización de los Centros Sanitarios. Si repasamos la historia nos encontramos que en época de crisis se nombra al personal sanitario como sucedió en 1599 cuando una epidemia de peste afecta a Navarra, y que se halla recogido en el Archivo del Ayuntamiento de Pamplona.

Hasta 1841 Navarra mantiene su propia organización sanitaria que se gestiona autónomamente. En 1841 Navarra firma la ley paccionada en la que se reconoce la autonomía del Gobierno de Navarra y se crea la Diputación Foral, estableciéndose la forma de nombrar los representantes de las merindades. Entre las características que se mantienen está la gestión de la salud (implícita en los artículos 6 y 10 de la mencionada ley).

En el Real Decreto de 1925 para armonizar el Régimen de Navarra y en el Real Decreto Paccionado de 1979 se reconoce la obligación de control y presupuesto entre los que se encuentra la sanidad. El control de los gastos en Navarra era ejercido por la Cámara de Comptos creada por Carlos II Evreux de Navarra (El malo) en el siglo XIV.

La capacidad de mantener el control de la sanidad se recoge en la Constitución en el artículo 148, y en referencia a Navarra, la disposición transitoria cuarta. En 1990 (ley 28/1990) acuerda el convenio económico con Navarra que se modifica en la ley 19/1998. Pese a todo, el Estado Español mantiene como propia la sanidad exterior (artículo 149).

En el Amejoramiento del Fuero, ley orgánica aprobada en 1982, se recoge entre las facultades del Parlamento de Navarra las que ya ostentaba con anterioridad, y además el desarrollo legislativo, la ejecución de la legislación básica del Estado y la tutela de las instituciones (artículo 53).

La publicación de la Ley General de Sanidad (1986) establece los principios básicos de Sanidad, indicando la posibilidad de la creación del propio servicio de salud (en Navarra se denominará Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea) (artículo 4), y que además le permitirá dictar sus propias normas de desarrollo (artículo 2).

Según el artículo 6 de la citada ley, la administración sanitaria pública tiene los siguientes objetivos:

1. Promoción de la salud que se realiza mediante el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
2. Promover el interés individual familiar y social por la salud, mediante la educación sanitaria de la población que se realiza mediante las campañas de educación.
3. Acciones sanitarias se desarrollan dirigidas a la prevención de las enfermedades que se realiza mediante el Servicio de Salud Pública o el Instituto de Salud Laboral que luego se verá en un organigrama.

Los objetivos se van a conseguir en Navarra mediante: **actuaciones sanitarias en el sistema de salud**, que vienen recogidas en el capítulo II de la mencionada ley, y que en esencia son:

- Educación para mejorar la salud.
- Atención primaria de la salud y asistencia especializada.
- Prestación farmacéutica.
- Programas de atención a la población considerada de riesgo.
- Control de abastecimientos de aguas y residuos (control medioambiental).
- Promoción y mejora de la salud mental.
- Información epidemiológica.
- Sobre el personal trabajador (formación del personal, investigación con colaboración con las universidades, subvención para la investigación).

La misma ley general de Sanidad permite a Navarra **la creación del Sistema Navarro de Salud** y las facultades que se le otorgan son:

- a) Elaboración del Plan de salud (artículo 54).
- b) Regulación de la organización, funciones, asignación de medios personales y materiales (artículo 55).
- c) Creación de las áreas de salud que mediante fórmulas de trabajo en equipo, atenderá al individuo, la familia y la comunidad (artículo 56). Las áreas de salud tendrán en cuenta criterios socioeconómicos, laborales, epidemiológicos, culturales, climáticos, las vías de comunicación y las instituciones del área.
- d) En las áreas de salud funcionarán los centros de salud (artículo 63).

Un año antes de publicarse la Ley General de Sanidad (en 1985), el Gobierno de Navarra publica una Ley Foral denominada de **zonificación sanitaria** (22/1985) (6), que en esencia, establece para Navarra una zonificación y concentración sanitaria que refleja lo que posteriormente expone la Ley General de Sanidad.

Por la mencionada Ley Foral, se establecen las **áreas de salud que dividen a Navarra de acuerdo a sus características geográficas y vías de comunicación**. La ley denomina a las zonas con un número e incluyen numerosos municipios. Son las siguientes:

- Zona básica I. Denominada Navarra Norte, y que comprende los municipios de Lesaca, Santesteban, Elizondo, Ulzama, Huarte, Aoiz, Burguete, Echarri-Aranaz, Irurzun, Leiza, Orcoyen y Ansoain. Incluye además los barrios de Pamplona de Berriozar, Rochapea, San Jorge y Casco Viejo.
- Zona básica II. Denominada Navarra Este, y que comprende los municipios de Sanguesa, Valle del Salazar, Isaba, Noain, Cizur, Barañain y Puente la Reina. Se integran también los barrios de Pamplona de II Ensanche, Iturrama, San Juan y Ermitagaña.
- Zona básica III. Denominada de Estella, y que comprende los municipios de Estella, Villatuerta, Allo, Amescua, Viana, Los Arcos, Lodosa y San Adrian.
- Zona Básica IV. Denominada de Tafalla y que comprende Tafalla, Artajona, Olite, Carcastillo y Peralta.
- Zona básica V. Denominda de Tudela y que comprende Tudela (Este y oeste), Valterra, Corella, Citruénigo, Cascante y Buñuel.

Como puede presentar problemas de comprensión, se incluye un mapa de Navarra con las zonas sanitarias y un mapa de Pamplona que incluye la adscripción de los barrios a las zonas sanitarias.



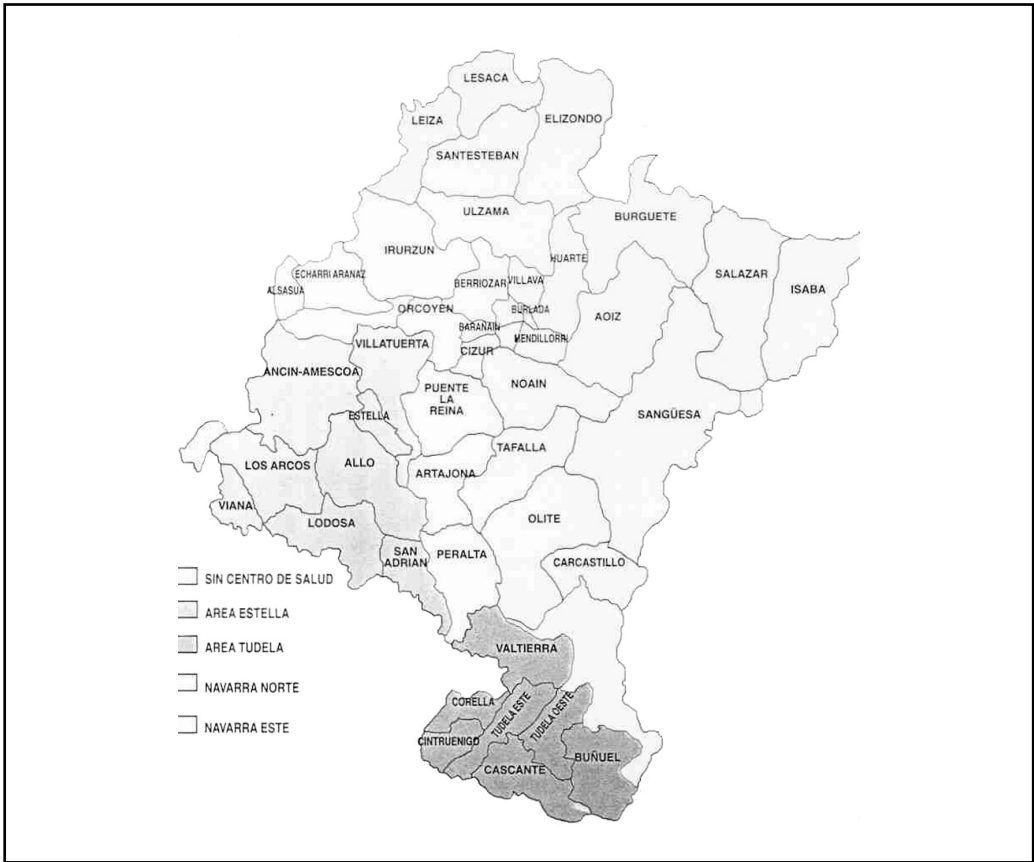


Figura 6.

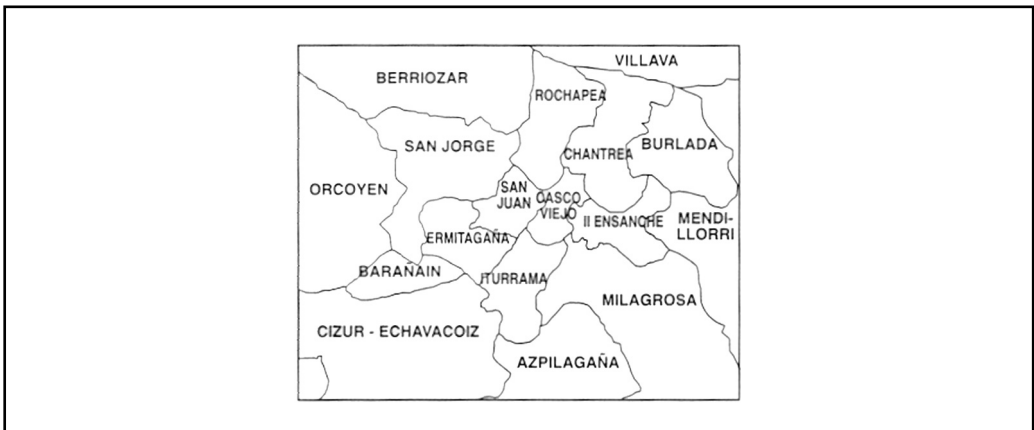


Figura 7.

Para adecuarse a lo establecido en 1986 por la Ley General, el Gobierno Foral estable- ce en 1990 la ley 10/1990 conocida como Ley de Salud (7). En esa ley, en su artículo 39 se establecen las áreas definitivas de salud de la siguiente manera:



1. Área de Estella: corresponde a la zona básica III.
2. Área de Tudela: corresponde a la zona básica V.
3. Área de Pamplona: corresponde a las zonas básicas I, II y IV.

En la zona básica de Sanguesa se integran poblaciones de Aragón cercanas a Petilla de Aragón tales como Sos del Rey Católico...

Por la Ley de Salud (Ley Foral 10/1990) *la asistencia se extiende a todos los residentes en cualquiera de los municipios de Navarra, y las prestaciones serán como mínimo los servicios hospitalarios de la Seguridad Social*. Las actuaciones y las prestaciones se ajustan a los siguientes principios informadores:

- Concepción integral de la salud.
- Equidad en los niveles de salud e igualdad en las condiciones de acceso al servicio sanitario.
- Descentralización y participación en la gestión.
- Calidad y humanización en la asistencia sanitaria.
- Participación de la comunidad.
- Libertad de acceso y ejercicio de las actividades sanitarias.
- Utilización de todos los recursos sanitarios públicos y privados.
- Planificación de los recursos sanitarios.

### 4.3. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

La organización sanitaria de Navarra históricamente ha dependido de la Diputación Foral o del Gobierno de Navarra. Se nombraba a los médicos y se creaban los centros hospitalarios como el Hospital de Navarra que originariamente se encontraba en lo que hoy es el Museo de Navarra (cerca de la Cuesta de Santo Domingo) y que en 1931 se trasladó a la localización actual. En los años sesenta el Instituto Nacional de la Salud se extiende en Navarra, fundamentalmente con la construcción de la Residencia Virgen del Camino (en la actualidad hospital). Se mantienen los dos sistemas en funcionamiento hasta que en 1985 comienzan las transferencias a Navarra.

En la siguiente tabla se encuentran los decretos de transferencia, los servicios transferidos y la fecha de entrada en vigor.

**TABLA 9**

R.D. transerencia	Servicios que se transfieren	Fecha entrada vigor
R.D. 1697/1985	Control sanitario del agua Publicidad Reglamento actividades molestas Control epidemiológico Inspección técnica de sanidad	1 julio 1985
R.D. 1885/1986	Administración Institucional de la Sanidad Nacional	1 julio 1986
R.D. 898/1986	Gabinete Técnico del Instituto Nacional de la Seguridad e Higiene en el Trabajo	1 julio 1986
R.D. 1680/1990	Centros, funciones, organización de los centros y servicios de la Seguridad Social (Permitirá crear el Servicio Navarro Salud)	1 enero 1991
R.D. 1318/1997	Funciones, control, calidad e investigación medicamentos	1 septiembre 1997

Se reserva el Estado funciones de alta Inspección, Seguridad Nuclear, Seguridad Estatal.

#### **4.4. ORGANIGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE SALUD**

##### **4.4.1. Estructura del Departamento de Salud**

Según el Decreto Foral 406/1996 (10) la composición del Departamento de Salud es la siguiente: la figura más elevada dentro del Departamento de Salud corresponde al Consejero de Salud. Desde la ley de Amejoramiento del Fuero (etapa constitucional y con transferencias), ha existido la Conserjería de Salud como tal. En general, la estructura del departamento ha cambiado poco.

El Departamento de Salud tiene adscritos dos Institutos autónomos:

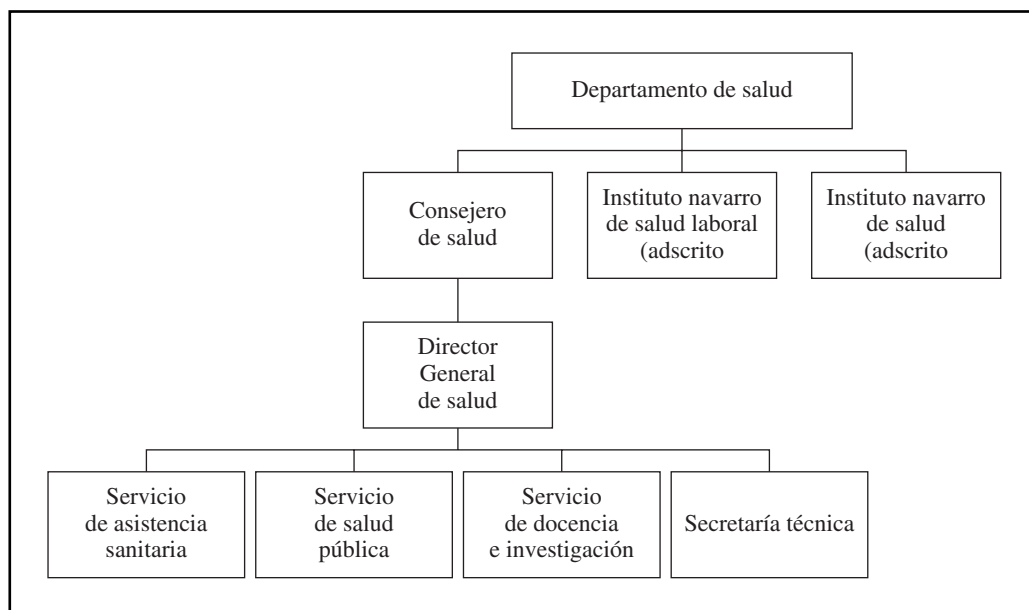
- a) El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- b) El Instituto Navarro de Salud Laboral.

Debajo del Consejero se encuentra el Director General de Salud, que tiene adscrito el Plan Foral de Drogodependencias, y que a su vez tiene cuatro servicios que funcionan aisladamente:

1. El Servicio de Asistencia Sanitaria, que a su vez consta de varias secciones: Sección de inspección de centros y actividades sanitarias, Sección de coordinación de asociaciones y de trasplantes de órganos y la Sección de regímenes de aseguramientos y prestaciones sanitarias
2. Servicio de Salud Pública, del cual forma parte el Instituto de Salud Pública (se integra en el Servicio Navarro de Salud en 1999), y que tiene como actividad importante el Programa de detección precoz de cáncer de mama.
3. Servicio de Docencia, Investigación y Desarrollo Sanitario. Dentro de este servicio existen varias secciones: Sección de docencia (encargada de la formación continua), Sección de investigación biomédica y la Sección de planificación y evaluación.
4. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica consta de varias secciones: Sección de gestión económica, Sección de régimen jurídico e inspección, Sección de régimen interior (presenta dos negociados: Negociado de régimen interior y Negociado de gestión administrativa).

La estructura orgánica del Departamento de Salud, tal y como se expresa en la introducción del Decreto Foral 406/1996, pretende la armonización de los recursos que se establecían en la Ley de Salud, manteniendo la estructura, diversidad y características de los centros y establecimientos. Del mismo modo se pretende dotar y disponer de adecuadas estructuras de apoyo, tales como la investigación biomédica y la docencia.

En toda la estructura se mantiene la intercorrelación entre los servicios de que consta el departamento de salud, y que constituye la estructura sanitaria de la Comunidad.



**Figura 8.** *Organigrama.*

#### 4.4.2. Estructura del servicio navarro de Salud-Osasunbidea

La estructura del Servicio Navarro de Salud es (según el Decreto Foral 604/1995 (11) extraordinariamente compleja. Esta dirigido por un Director Gerente, pero en la constitución del Servicio es necesario considerar:

1. Los órganos de dirección. Son de dos tipos: centrales y periféricos.
  - 1.1. Centrales constituidos por tres tipos: Consejo de Gobierno (constituido por el Consejero, Director General de Salud, Secretario General de Presidencia, Director General de Economía, Director General de Bienestar, miembros de municipios y consejos, miembros designados por el Gobierno, Director Gerente del Servicio Navarro de Salud y el Secretario Técnico del Servicio de Salud), de Gestión (constituido por Director Gerente, Director de Administración y Recursos, Director de Asistencia Especializada y Director de Asistencia Primaria) y Consejo de Salud (que es órgano de participación).
  - 1.2. Periféricos. Unos son de gestión (Director del Área de Estella y Director de Área de Tudela) y otros de participación (Consejos de Área, Consejos de Zona Básica o Juntas de Gobiernos de los centros asistenciales).
2. Direcciones de asistencias, con estructura compleja y que esta determinada por:
  - 2.1. Director de Administración y Recursos Humanos.
  - 2.2. Director de Atención Primaria y Salud Mental.
  - 2.3. Director de Asistencia Especializada.
  - 2.4. Jefe de Servicio de Régimen Jurídico.

- 2.5. Director del área de Salud de Estella.
- 2.6. Director del área de Salud de Tudela.

Cada una de las direcciones tiene su propia estructura, que se intentará resumir a continuación:

- 2.1. El *Director de Administración y Recursos humanos* tiene en el árbol estructural dos subdirectores: Gestión económica y administrativa (de éste dependen varios jefes de servicio: Aprovechamiento, Contabilidad y Presupuestos, y Sistemas de Información) y el subdirector de personal y relaciones laborales (de éste depende el Jefe de Servicio de Nóminas y Control de Gasto y el Jefe de Servicio de Gestión de Personal, Ingreso y Promoción). Del Director de Administración y Recursos Humanos depende también el jefe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales.

Las actividades que desarrolla el Director de Administración y Recursos Humanos vienen recogidos en el Decreto Foral 604/1995, y son en esencia las siguientes:

- Procesos de comunicación.
- Control y gestión económica.
- Control, planificación y desarrollo de actividades.
- Gestión administrativa.

- 2.2. *Director de Atención Primaria y Salud Mental*. En la dirección de atención primaria y salud mental existe un órgano de gestión formado por:

- Subdirector de Atención primaria de Navarra-Norte
- Subdirector de Atención primaria de Navarra-Este
- Subdirector de Salud Mental.

Jerárquicamente existen numerosos jefes de Servicio: Administración y Servicios Generales, de Personal, de Enfermería, Prestaciones Farmacéuticas, y de Organización.

La zona de Navarra-Norte adscribe las Zonas Básicas de Salud, los Centros de Orientación Familiar y Educación Sexual y los Servicios de Apoyo de Salud Bucodental.

La zona de Navarra-Este adscribe las zonas básicas de Salud, los Servicios Especiales de Urgencias Extrahospitalarias y Ambulancias y los Servicios de Apoyo.

Salud Mental (12,13) adscribe los centros y servicios comunitarios de Salud Mental, la Rehabilitación en Salud Mental y el Hospital Psiquiátrico (Hospital Psicogeriátrico San Francisco Javier).

Además de estos servicios se estructuran los Servicios de Día y Rehabilitación Psiquiátrica adscritos a la Subdirección de Salud Mental, con la creación de los siguientes centros:

- Hospital de Día infante juvenil de Salud Mental.
- Clínica de Rehabilitación de Salud Mental.
- Hospital de Día de Salud Mental.

Las funciones generales que se realizan en la dirección de Atención Primaria y Salud Mental son en esencia las siguientes:

- Actividad asistencial primaria.
- Formación e investigación.
- Prestación y servicios asistenciales.
- Prestaciones farmacéuticas.

### 2.3. *Director de Asistencia Especializada*

Existen dos subdirectores: Subdirector de Coordinación Hospitalaria (coordina los diferentes centros hospitalarios) y Subdirector de Coordinación de Asistencia Ambulatoria (a sus órdenes tiene numerosos jefes de servicio: enfermería, de gestión, evaluación y control de atenciones no sanitarias y el Jefe del Servicio de Análisis y Control Asistencial).

Del director depende los centros hospitalarios:

- Hospital de Navarra: situado en Pamplona.
- Hospital Virgen del Camino: situado en Pamplona.
- Clínica Ubarmin: situada en Egués (a pocos kilómetros de Pamplona y fundamentalmente rehabilitadora).
- Hospital Reina Sofía: situado en Tudela (90 km. de Pamplona y cabecera del área V).
- Hospital García Orcoyen: situado en Estella (35 km. de Pamplona y cabecera del área III).
- Instituto de Salud Pública: situado en Pamplona.
- Centro de investigación biomédica (17).
- Banco de sangre.

Las actividades que se desarrollan son similares a las realizadas en atención primaria y salud mental, pero los centros mantienen cada uno de ellos una estructura peculiar y propia de cada centro (14, 15, 16).

2.4 *Jefe de Servicio de Régimen Jurídico.* A su cargo se encuentran las unidades de Gestión de Resoluciones, los Servicios Auxiliares y el Registro.

2.5. *Director del Área de Salud de Tudela.* El correspondiente al área de salud de Estella presenta la misma estructura.

Las áreas de salud están gestionadas descentralizadas mediante la Junta de Gobierno y el Director Gerente para cada una de las áreas.

2.5.1. Órganos directos: Los órganos directivos están formados por la junta de gobierno de cada hospital, la comisión de dirección de área, subdirector de asistencia especializada del área, jefe de servicio de personal, jefe de servicio de enfermería, y el subdirector de atención primaria.

2.5.2. Órganos consultivos (generalmente sin poder decisorio), y formados por la junta técnico asistencial, junta económica y el consejo de salud del área.

La forma de obtener fondos no es única, sino que existen diferentes formas de obtenerlos:

- a) Presupuestos generales. Se destina una cantidad con cargo a los presupuestos generales para hacer funcionar el Sistema Navarro de Salud.
- b) Recursos que se reciben de la asistencia a la Seguridad Social.

- c) Rendimientos procedentes de los bienes y derechos que tengan afectos.
- d) Ingresos ordinarios y extraordinarios que está autorizado a percibir.
- e) Ingresos de conciertos con entidades aseguradoras de asistencia sanitaria.
- f) Subvenciones y aportaciones voluntarias y de entidades.
- g) Cualquier otro recurso que se atribuya.

Dentro de los centros sanitarios es necesario especificar dos tipos de actividad:

1. Centros públicos: Hospital de Navarra, Virgen del Camino, Reina Sofía de Tudela, García Orcoyen de Estella, Clínica Ubarmin en Egués.
2. Centros privados: Clínica Universitaria de Pamplona (unida administrativamente a la Universidad de Navarra, cumple función como Hospital Clínico, y con las mismas actividades que los centros públicos), Clínica San Fermín (Clínica traumatológica y de rehabilitación), Clínica de San Juan de Dios (hospital religioso que tiene funciones de geriátrico), Clínica San Francisco Javier (se realizan las actividades quirúrgicas privadas y públicas concertadas), Clínica San Miguel (hospital pequeño que pertenece a los seguros privados).

Las patologías que se atienden en los centros privados son diferentes a las que se realizan en la sanidad pública, con la excepción de la Clínica Universitaria. Además de estos centros de hospitalización existen numerosos consultorios privados, sobre todo en lo que se refiere a Mutuas de protección de los trabajadores (algunas de ellas son Mutua Navarra, Mapfre, Mutual Ciclops, Fraternidad, Mutua Universal, Munap...

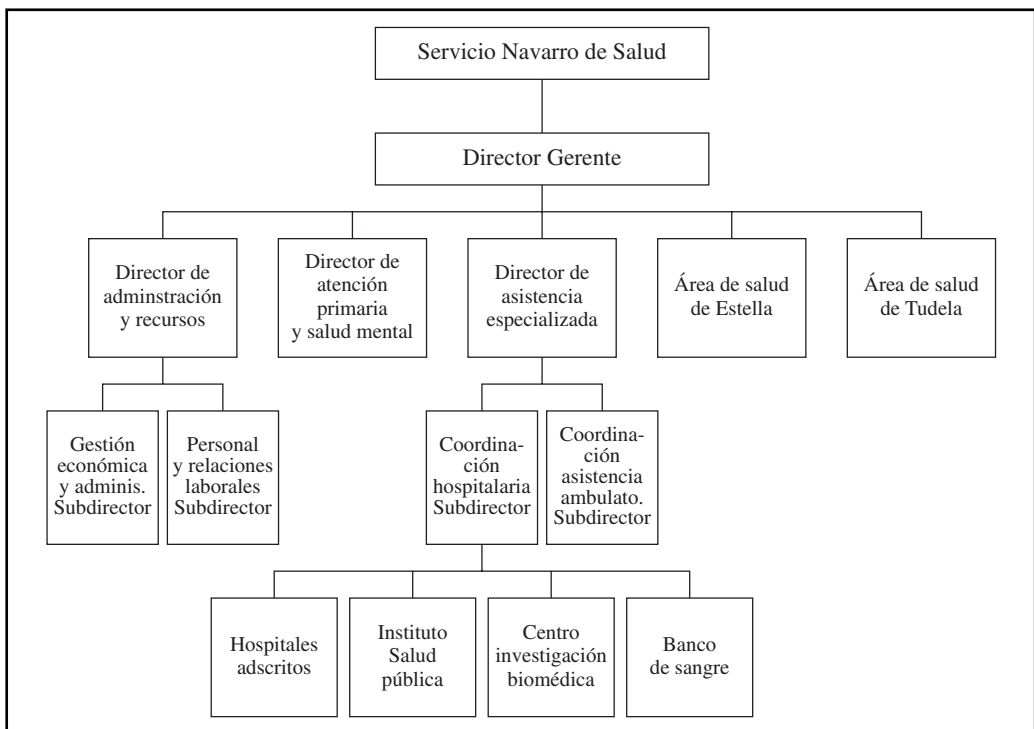


Figura 9. Organigrama.

### **4.4.3. Estructura del Instituto de Salud Pública**

La estructura del Instituto de Salud Pública se halla especificada en el Decreto Foral 89/1999 (35). Según éste decreto, se encuentra integrado dentro del Servicio Navarro de Salud, aunque su misión es eminentemente epidemiológica y de control de la sanidad animal.

Jerárquicamente, por debajo del Director del Servicio Navarro de Salud se halla el director del centro, y la acción corre a cargo de los directores de Servicio. Existe también una sección administrativa y de personal con la unidad de servicios generales y negociado de contabilidad que se halla bajo control del director del centro.

Los servicios presentes son:

- Servicio de Epidemiología y Vigilancia Epidemiológica. Existen dos secciones: Sección de enfermedades infecciosas y control de brotes y la Sección de enfermedades no transmisibles y estadísticas vitales
- Servicio de Higiene Pública y Protección de la Salud. Se hallan dos secciones: Sección de laboratorio de salud pública (con dos unidades: análisis químico y bromatológico y unidad de análisis microbiológico) y la Sección de inspección de salud pública e higiene alimentaria.
- Servicio de Prevención de Enfermedades y Promoción de la Salud (hay dos secciones: Sección de actividades médico preventivas y detección precoz y la Sección de intervenciones poblacionales y promoción de la salud.

Compete al Instituto de Salud Pública las siguientes funciones específicas:

- a) Elaboración, evaluación y ejecución de los programas de protección y promoción de la salud, incluyendo la inspección y el control sanitario.
- b) Vigilancia y control epidemiológico de los brotes epidémicos y de la lucha sanitaria de los procesos específicos.
- c) Coordinación con la red de atención primaria, servicios sanitarios de la Comunidad Foral de Navarra.
- d) Contribuir a la planificación y formulación de los programas de salud del Departamento de Salud.
- e) Vigilancia específica de las posibles situaciones de riesgo individual o colectivo y la tutela del derecho a la protección de la salud.
- f) Tareas de investigación y docencia dentro del ámbito de sus competencias.
- g) Inspección sanitaria.

En la dirección existe un órgano colegiado capaz de formar una junta técnico asistencial (nombrada por cuatro años) integrada por el Gobierno de Navarra, representantes de los Ayuntamientos y personal trabajador del Instituto de Salud Pública:

### **4.4.4. Estructura directiva de los hospitales (Hospital de Navarra, Hospital Virgen del Camino y Ubarmin)**

Las direcciones del centro están formadas por:

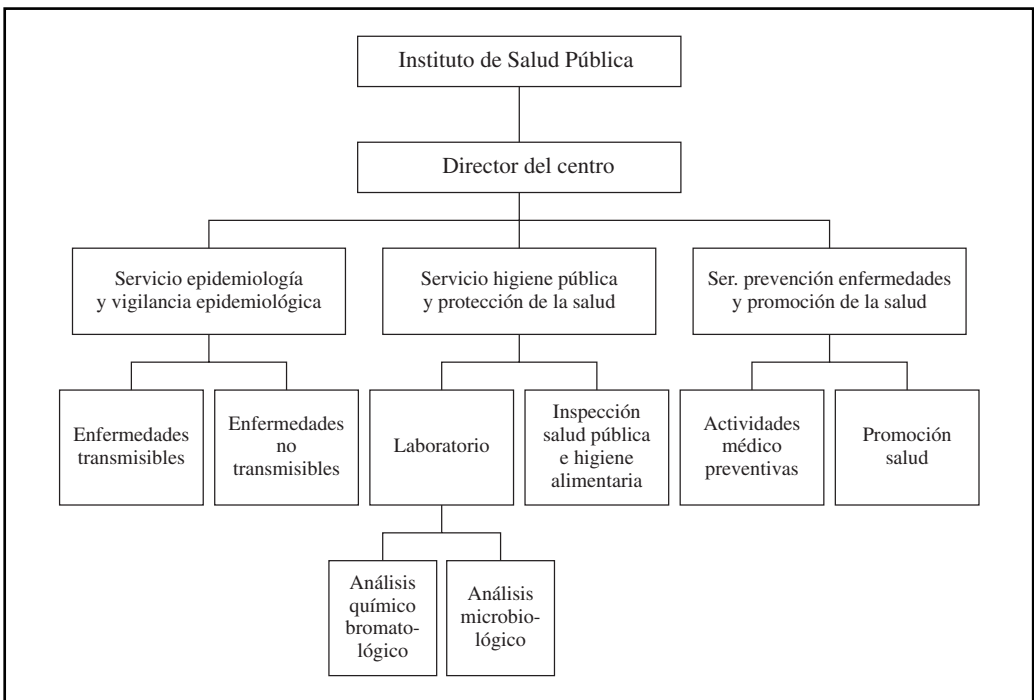
- Director del hospital.
- Director médico asistencial.

- Director de administración y servicios generales.
- Director de personal.
- Director de enfermería.
- Subdirector del área materno-infantil.

Las decisiones directivas están tomadas por:

- a) Junta de Gobierno formada por un letrado del Servicio Navarro de Salud, Director Gerente del Servicio Navarro de Salud, Director médico del hospital, un representante del Servicio Navarro de Salud, 2 representantes de los municipios, un representante del personal facultativo y otro representante del personal no facultativo.
- b) Comisión de dirección.
- c) Los directores.
- d) El subdirector del área materno-infantil.

Como órganos consultivos están la junta técnica asistencial y la junta económica. La primera ha sido descrita en el párrafo correspondiente al Instituto Navarro de Salud Pública.



**Figura 10.** Organigrama.

#### 4.4.5. Estructura del Hospital Psicogeriátrico San Francisco Javier

La dirección del hospital corre a cargo del Director del Centro, pero existe una junta formada por: Director Técnico de Programas Asistenciales, Subdirector del Centro de Día, Jefe del Área de Enfermería, Jefe de Sección de Administración y Jefe de Servicios Generales.



#### 4.4.6. Estructura del Instituto Navarro de Salud Laboral

El Instituto Navarro de Salud Laboral es un organismo autónomo que está dirigido tanto por la Conserjería de Salud como por la de Trabajo. Fue creado por el Decreto Foral 435/1992 (36) y modificado en el Decreto Foral 545/1995 (37).

Entre los órganos de participación y control está el Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo (forman parte los directores generales de salud y de trabajo, el director gerente del instituto, miembro designado por el consejero de salud y por el de presidencia, 5 miembros designados por los sindicatos y por los empresarios y un miembro designado por la Administración del Estado) y las comisiones (formadas por el director gerente del instituto, 3 miembros de la administración y miembros designados por los sindicatos y por los empresarios. Sin voto hay un miembro de la Administración del Estado y las personas que se inviten).

Del Director Gerente del Instituto Navarro de Salud Laboral dependen jerárquicamente dos servicios:

1. Servicio de Salud Laboral e investigación, con dos secciones: Sección de incapacidades laborales y evaluación sanitaria (realizan fundamentalmente las funciones de inspección y control de bajas laborales) y la Sección de investigación epidemiología laboral (estudio y epidemiología de las enfermedades profesionales).
2. Servicio de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Formación, con dos secciones: Sección técnica de prevención de riesgos laborales (inspección técnica de las actividades laborales) y la Sección de formación y psicología laboral (encaminada a la formación y documentación en el trabajo).

Aunque inicialmente en el año 1992 cuando se creó el Instituto Navarro de Salud Laboral estaba concebido para que existieran dos servicios más: el de Investigación y Ergonomía y la Sección de Incapacidades permanentes.

El Instituto carece de personal que cumpliendo la normativa (Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales) sea capaz de inspeccionar, de controlar y de consultoría en temas relacionados con la ergonomía (principalmente biomecánica aplicada al trabajo).

Del mismo modo, inicialmente tenía encargado el control, tribunal de incapacidades, que con la reforma del Instituto en el año 1995 pasaron a la Tesorería de la Seguridad Social.

Estas dos pérdidas hacen que la capacidad del Instituto se vea muy reducida en sus actividades.

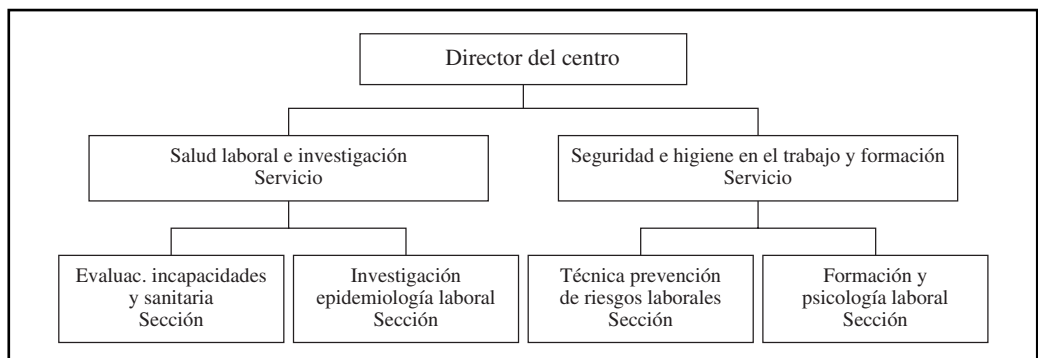


Figura 11. Organigrama.

## 4.5. PRESUPUESTOS

**TABLA 10**  
**Evolución del gasto real del departamento de salud y del Servicio Navarro de Salud**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos de personal (capítulo I)	19.204,2	22.627,6	25.564,0	29.966,5	3.0761,0	31.482,79	46.982,00	51.196,00	37.653,00	38.389,0
Gastos bienes corrientes y servicios (capítulo II)	10.623,7	9.022,5	1.1274,9	11.822,2	12.720,0	13.055,00	13.263,70	13.798,00	16.060,00	16.294,0
Transferencias corrientes (capítulo IV. Incluye prestaciones farmacéuticas)	6.264,2	6.884,6	7.725,6	8.758,6	9.492,4	9.908,80	-	-	13.388,70	13.192,0
Deudas Insalud	-	1.995,0	1.326,8	-	-	-	-	-	-	-
Gastos corrientes	36.092,7	40.529,7	45.891,3	50.547,3	52.973,5	54.447,01	60.245,10	64.994,00	67.102,90	71.723,9
Inversiones reales (capítulo VI)	2.983,2	2.934,3	2.567,5	2.444,5	1.817,3	1.884,60	1.815,20	1.619,60	3.278,60	3.747,0
Transferencias de capital (capítulo VII)	120,0	144,2	144,9	148,3	100,0	136,680	-	-	125,61	100,0
Gastos de capital	3.103,2	3.078,5	2.712,4	2.592,8	1.917,2	2.021,36	1.815,25	1.619,60	3.404,20	3.847,0
Totales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicio Navarro de Salud	39.195,9	43.608,2	48.603,0	53.140,1	54.890,7	56.468,30	78.398,20	81.190,50	70.507,80	71.723,0
Departamento de salud	646,1	1.421,7	1.912,7	1.942,2	1.949,3	-	-	-	-	1.566,0
Conjunto	39.842,0	45.029,9	50.516,4	55.082,0	56.840,0	-	-	-	-	73.289,9
Ingresos	714,6	843,5	1.087,2	1.020,5	1.062,8	1.112,90	1.220,50	1.269,39	1.362,06	1.313,2

NOTA: Los datos se obtienen del programa de Salud 1993 (y de las memorias anuales del Servicio Navarro de Salud 1990 a 1998 y Presupuestos Generales 1999).

## 4.6. INVERSIONES EN INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE BIENESTAR

TABLA 11

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Atención primaria</b>										
Consultorios	-	143,280	140,76	827,40	99,56	329,57	120,80	139,14	125,61	-
Centros de Salud	-	81,121	235,00	146,60	315,68	137,00	375,00	340,00	513,00	-
Dirección atención primaria	-	49,370	91,22	75,57	50,98	44,38	101,90	131,15	513,00	-
Ambulatorios	-	554,230	25,00	188,79	210,60	90,13	67,90	92,10	-	-
<b>Salud mental</b>										
Construcción Centros	-	70,400	10,40	65,00	42,60	-	10,11	-	-	-
Hospital psiquiátrico	-	57,980	29,86	20,10	20,58	26,54	10,17	61,29	-	-
<b>COFES (obras y equipamiento)</b>	-	-	-	<b>10,98</b>	<b>16,29</b>	-	<b>70,90</b>	<b>87,13</b>	-	-
<b>Asistencia especializada</b>										
Obras	-	232,630	454,94	405,50	577,81	433,00	474,73	960,16	1.246,61	-
Instalaciones	-	2,060	15,00	25,60	17,60	17,97	9,72	9,89	6,22	-
Equipamientos	-	491,890	425,10	342,20	458,04	587,7	593,9	673,60	837,00	-
Otros gastos	-	0,710	17,20	178,00	7,38	11,99	30,13	10,98	4,96	-
Mobiliario	-	79,200	6,80	1,90	12,50	39,00	25,27	20,74	-	-
<b>Servicios centrales</b>	-	<b>91,420</b>	<b>73,70</b>	<b>59,00</b>	<b>131,22</b>	<b>140,16</b>	<b>184,16</b>	<b>161,93</b>	<b>226,25</b>	-
<b>Banco de sangre</b>	-	-	<b>5,20</b>	<b>8,06</b>	<b>4,80</b>	<b>4,37</b>	<b>7,98</b>	<b>8,00</b>	-	-
<b>Conjunto</b>	-	<b>1.881,500</b>	<b>2.787,20</b>	<b>1.236,40</b>	<b>1.953,27</b>	<b>1.875,20</b>	<b>1.811,00</b>	<b>2.671,10</b>	<b>2.750,62</b>	<b>2.983,2</b>

NOTA: Inversiones obtenidas del programa de Salud 1983, Memorias del Servicio Navarro de Salud (1990 a 1998) y Presupuestos Generales 1999 (55).

No han podido ser obtenidos el desglose total de las inversiones en 1990 y en 1999 por no existir memorias de esos años.

## 4.7. RECURSOS

### Medición de actividad del Departamento de Salud y Análisis Crítico

En la medición de la actividad del Departamento de Salud se emplean varios indicadores:

- Gasto total. Es mejor emplear el gasto real que los presupuestos debido a que pueden existir desviaciones de hasta 1.500 millones en cada capítulo (adquisición de materiales, nóminas con pagos especiales debido a cambio de status profesional...).
- El índice de enfermedades de declaración obligatoria (EDO). En ese listado se incluyen aquellas enfermedades que por criterios de salud pública deben declararse. La mayoría de ellas son enfermedades infecciosas.
- El índice de actividad asistencial especializada. Incluye el número de camas, intervenciones, urgencias...
- El número de exploraciones especiales. Incluye exploraciones especiales como el TAC, RMN... Debido a que se dispone de RMN (resonancia magnética nuclear) en los últimos años (desde 1997), no se incluyen años anteriores.
- El número de enfermedades relacionadas con el trabajo, que incluye tanto las enfermedades que cursan con bajas laborales como las denominadas enfermedades profesionales.
- El índice de actividad en salud Mental mediante las consultas, pacientes...

En salud hay indicadores que son propios de la salud (específicos), y que por sus características no tienen semejanza con otras actividades (economía, trabajo...). Los datos tienen importancia a partir de 1991, fecha en la que se producen las transferencias totales a Navarra desde el Estado.

Los datos que a continuación se exponen han sido obtenidos del Servicio de Estadística del Gobierno de Navarra.

**TABLA 12**  
**Dotación de recursos hospitalarios**

	HDN	HVC	CU	HGO	HRS	Total
Camas	520	539	125	95	150	1.429
Incubadoras	—	19	—	3	2	24
Quirófanos	10	15	4	3	4	36
Paritorios	—	4	—	1	2	7
Aparatos litotricia	—	1	—	—	—	1
TAC	2	1	—	—	1	4
RMN	1	—	—	—	—	1
Angiografía digital	2	—	—	—	—	2
Gammacámara	2	—	—	—	—	2
Bomba de cobalto	1	—	—	—	—	1
Acelerador lineal	1	—	—	—	—	1

HDN: Hospital de Navarra; HVC: Hospital Virgen del Camino; CU: Clínica Ubarmin; HGO: Hospital García Orcyoyen de Estella; HRS: Hospital Reina Sofía de Tudela.

TAC: Tomografía axial computorizada.

RMN: Resonancia magnética nuclear.

**TABLA 13**  
**Exploraciones especiales realizadas**  
**en los centros hospitalarios**

	1997	1998	1999
Resonancia Magnética Nuclear	7.418	7.572	8.375
Tomografía Axial Computorizada	24.231	27.054	30.305
Mamografías	6.687	6.655	8.325
Ecografías	55.596	57.777	24.123
Litotricia	547	590	506
Hemodiálisis	13.633	13.795	24.123
Sesiones de rehabilitación	623.375	607.294	533.260

Los datos han sido obtenidos del Servicio de estadística del Gobierno de Navarra.

**TABLA 14**  
**Número de accidentes profesionales**  
**(Instituto Navarro de Salud Laboral)**

	Tipo accidente	Con baja	E. agrario	In itinere	Recaídas	Sin bajas	Totales
1990	Leves	10.710	122	482	399	9.877	21.590
	Graves	155	23	34	10	–	222
	Mortal	26	–	8	–	–	34
1991	Leve	11.140	108	572	500	8.721	21.041
	Graves	179	31	31	5	–	246
	Mortal	24	1	9	–	–	34
1992	Leve	10.599	104	535	530	8.639	20.407
	Graves	159	16	16	14	–	205
	Mortal	18	–	4	–	–	22
1993	Leves	9.125	99	437	390	7.289	17.340
	Graves	161	17	10	4	–	192
	Mortales	22	–	3	–	–	25
1994	Leves	9.192	77	452	347	6.959	17.027
	Graves	129	11	20	5	–	165
	Mortales	24	–	9	–	–	33
1995	Leves	9.940	73	464	415	10.180	21.072
	Graves	162	13	20	8	–	203
	Mortales	20	–	6	–	–	26
1996	Leves	9.699	64	524	458	10.422	21.167
	Graves	179	7	38	7	–	231
	Mortales	9	–	8	–	–	17
1997	Leves	10.360	36	583	405	11.670	23.054
	Graves	128	14	32	5	–	179
	Mortales	20	–	6	–	–	26

**TABLA 15**  
**Cuadro de enfermedades de declaración obligatoria**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fiebre tifoidea y paratifoidea	11	9	2	5	7	3	2
Disenteria bacilar	8	37	10	4	9	4	8
Toxiinfección alimentaria	1.184	1.246	689	626	500	482	750
Otros procesos diarreicos	20.815	26.528	27.649	24.516	25.607	25.471	25.092
Infección respiratoria aguda	141.621	180.390	186.927	196.456	168.759	175.963	168.185
Gripe	50.110	45.198	27.733	46.861	27.759	44.612	38.997
Neumonía	2.513	2.836	3.025	3.013	2.584	2.627	2.483
Tuberculosis pulmonar	74	109	125	105	50	77	80
Otras tuberculosis	-	-	-	-	-	53	27
Sarampión	60	110	805	44	24	75	42
Rubeola	227	142	103	87	69	76	265
Varicela	2.012	3.624	2.230	3.707	5.609	1.076	2.273
Escarlatina	87	178	196	172	161	139	122
Brucelosis	17	23	35	21	19	13	17
Hidatidosis	43	31	43	37	22	39	26
Fiebre exantem. mediterránea	2	3	2	7	7	8	3
Sífilis	10	5	4	7	2	4	2
Infección gonocócica	40	51	28	21	12	9	4
Otras enfer. transmisión sexual	118	51	20	27	12	19	17
Hepatitis A	72	67	57	18	25	12	16
Hepatitis B	35	67	28	24	18	20	16
Otras hepatitis	-	-	-	-	-	10	3
Fiebre Reumática	46	19	12	6	9	7	19
Parotiditis	267	146	93	39	48	59	51
Tosferina	46	16	38	32	19	14	42

Boletín Epidemiológico de Navarra; Ederra A y cols.

**TABLA 16**  
**Enfermedades profesionales**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Producidas por agentes químicos	2	-	21	6	1	1	6
Piel excepto agentes anteriores	1	-	-	-	-	2	-
Otras afecciones cutáneas	80	72	39	62	80	68	84
Neumoconiosis	3	-	-	1	1	2	1
Afecciones broncopulm. por metales duros	10	-	3	-	-	-	-
Asma	-	23	10	9	9	10	10
Por irritación de las vías aéreas superiores	-	2	6	3	3	3	1
Infecciosas y parasitarias	2	5	2	13	4	4	10
Hipoacusias	9	3	10	35	44	26	49
Osteoarticulares por vibración	-	4	-	2	4	2	2
Vainas, tejidos peritendinosos e inserciones	65	91	232	278	462	497	651
Otras no clasificables	-	-	-	1	2	-	-
<b>Totales</b>	<b>152</b>	<b>200</b>	<b>323</b>	<b>410</b>	<b>610</b>	<b>615</b>	<b>814</b>

Obtenidas de las publicaciones del Instituto Navarro de Salud.

**TABLA 17**  
**Consultas de atención primaria**

Año	Especialidad	Centro	Domicilio	Total
1991	Medicina General	1.957.994	97.461	2.055.455
	Pediatría	245.933	1.338	247.624
	Enfermería	924.055	66.843	1.090.898
1992	Medicina General	1.959.985	92.820	2.052.805
	Pediatría	285.934	1.690	287.624
	Enfermería	1.092.869	179.124	1.271.993
1993	Medicina General	2.085.932	108.369	2.191.301
	Pediatría	301.415	2.924	304.339
	Enfermería	1.189.923	191.522	1.381.445
1994	Medicina General	2.192.789	122.080	2.306.110
	Pediatría	306.633	774	307.408
	Enfermería	1.371.845	205.280	1.577.125
1995	Medicina General	2.236.306	122.080	2.358.386
	Pediatría	322.783	819	323.602
	Enfermería	1.269.998	134.569	1.404.567
1996	Medicina General	2.235.600	115.415	2.351.015
	Pediatría	332.545	1.104	333.649
	Enfermería	1.562.929	211.709	1.774.638
1997	Medicina General	2.224.892	111.030	2.335.922
	Pediatría	311.706	-	311.706
	Enfermería	1.490.167	224.667	1.714.834
1998	Medicina General	2.574.982	109.048	2.684.010
	Pediatría	370.838	-	370.838
	Enfermería	1.499.677	222.693	1.722.370
1999	Medicina General	2.100.033	96.721	2.196.804
	Pediatría	393.029	-	393.029
	Enfermería	1.344.190	180.228	1.524.418

Los datos son obtenidos del Servicio de Estadística del Gobierno de Navarra y las memorias anuales del Servicio Navarro de Salud de 1990 a 1998.

**TABLA 18**  
**Actividad asistencial. Actividad hospitalaria**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Camas	1.537	1.544	1.521	1.469	1.428	1.409	1.402	1.458	1.457	1.429
Ingresos	43.680	44.910	45.157	46.657	47.584	49.317	51.579	51.969	51.781	52.347
Estancias	433.216	428.464	416.192	408.653	393.072	399.196	402.794	400.602	402.069	399.165
Indice ocupación	77,0	76,0	74,8	76,2	75,41	77,65	78,71	78,49	78,96	79,12
Indice mortalidad	2,8	3,1	2,8	2,8	2,65	2,76	2,82	2,82	2,83	2,82
% autopsias	17,4	15,9	15,5	15,3	13,14	10,15	8,15	11,60	11,60	7,59

Los datos se obtienen de las memorias anuales del Servicio Navarro de Salud (46-55).

**TABLA 19**  
**Actividad asistencial. Actividad quirúrgica**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Intervenc. totales</b>	<b>19.804</b>	<b>22.987</b>	<b>25.224</b>	<b>25.414</b>	<b>26.674</b>	<b>28.164</b>	<b>29.931</b>	<b>31.508</b>	<b>31.149</b>	<b>32.824</b>
Anestesia general	10.695	9.496	11.580	12.371	12.330	13.139	13.968	14.536	14.535	15.719
Anestesia local	3.471	7.910	8.143	7.659	8.668	9.374	8.555	8.677	8.496	8.880
Urgentes	5.638	5.581	5.501	5.384	5.676	5.651	7.408	8.295	8.118	8.225

**TABLA 20**  
**Actividad asistencial. Actividad consultas**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Totales</b>	<b>596764</b>	<b>619.180</b>	<b>621.560</b>	<b>670.684</b>	<b>675.915</b>	<b>681.395</b>	<b>705.373</b>	<b>716.658</b>	<b>736.917</b>	<b>773.218</b>
Primeras	192.695	201.624	197.850	226.215	215.893	208.623	222.264	221.556	233.613	262.136
Sucesivas	404.069	417.556	423.710	444.469	460.022	472.772	483.109	495.102	503.304	511.082

**TABLA 21**  
**Actividad asistencial. Urgencias**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	182.578	192.548	190.175	1.900.224	184.862	201.437	207.023	213.822	223.041	227.727

**TABLA 22**  
**Actividad asistencial. Actividad obstétrica**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Partos	4.055	4.216	4.181	4.136	4.155	4.186	4.317	4.444	4.493	4.666
Cesáreas	601	670	675	570	627	550	665	709	718	864

**TABLA 23**  
**Actividad asistencial. Unidad infanto-juvenil**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pacientes	–	–	–	133	158	200	204	255	287
Primeras consultas	–	–	–	110	76	68	86	89	116
Consultas sucesivas	–	–	–	828	1.618	2.395	2.425	3.341	3.433
Total consultas	–	–	–	938	1.694	2.463	2.511	3.430	3.549

Los datos se obtienen de las memorias anuales del Servicio Navarro de Salud (46-55). Comienza a funcionar en 1993. No hay datos de 1999.



**TABLA 24**  
**Actividad asistencial. Hospital psiquiátrico**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Camas	438	297	288	279	266	238	223	213	213
Estancias	165.870	137.648	95.932	94.299	90.828	88.931	83.478	79.500	75.498
<b>Unidad rehabilitación</b>									
Camas	-	-	32	32	32	32	30	30	30
Estancias	-	-	9.286	9.321	9.734	9.574	8.330	10.324	8.367
<b>Centro de día</b>									
Estancias	-	-	2.704	2.849	3.415	3.669	4.014	4.200	4.065

**TABLA 25**  
**Actividad asistencial. Urgencias psiquiátricas**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Área de urgencias	3.144	3.193	3.440	3.081	2.753	2.736	3.069	3.128	3.174
Unidad hospitalización	-	-	-	677	788	865	1.159	1.001	1.360
Observación	-	-	-	319	290	313	261	333	361
Otros servicios	-	-	-	704	792	757	942	806	904
Llamadas teléfono	-	-	-	2.646	2.191	2.558	3.058	3.292	3.836

**TABLA 26**  
**Actividad asistencial. Centros de salud mental**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Número de pacientes	11.036	11.559	12.073	12.868	13.877	15.012	15.651	15.921	17.000
Primeras consultas	4.803	4.725	4.503	4.565	4.732	4.749	4.963	4.982	4.765
Consultas sucesivas	67.675	66.251	68.429	74.731	77.682	77.455	79.037	80.286	81.908
<b>Total consultas</b>	<b>72.478</b>	<b>70.976</b>	<b>72.932</b>	<b>79.296</b>	<b>82.414</b>	<b>82.204</b>	<b>84.000</b>	<b>85.268</b>	<b>86.673</b>

Los datos se obtienen de las memorias anuales del Servicio Navarro de Salud (46-55).

**TABLA 27**  
**Actividad asistencial. Servicio de día (estancias)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hospital Día I	4.583	4.982	4.657	4.569	4.763	5.076	4.909	4.687	4.960
Hospital Día II	3.559	3.470	4.041	4.391	4.292	4.130	3.627	4.327	4.244
Irubide (psiquiátricos)	2.249	2.565	2.704	2.849	3.415	-	-	-	-
Elorz (toxicómanos)	1.981	2.691	2.667	2.729	2.382	-	-	-	-
Tudela	-	-	856	1.130	1.822	1.605	1.621	1.255	1.200

El de Tudela comienza a funcionar en 1992. Irubide y Elorz no tienen datos a partir de 1995.

**TABLA 28**  
**Programa de opiáceos**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pacientes	-	-	-	-	245	332	344	319	330
Dispensaciones	-	-	-	-	47.202	98.744	10.7564	10.7266	114.935
Controles analíticos	-	-	-	-	4.557	4.491	5.175	2.865	2.157

Comienza a funcionar en 1994.

#### 4.7. PROGRAMAS

**Comisiones de asesoramiento que dependen del Servicio Navarro de Salud** que corresponden a programas de actuación. Por las respectivas ordenes forales se desarrollan una serie de actividades que dependen del Servicio Navarro de Salud, y que son de asesoramiento técnico. En la siguiente tabla se especifican las principales comisiones:

**TABLA 29**

Orden Foral	Año	Contenido
Orden Foral 199/1988	1988	Comisión técnica de hemoterapia.
Orden Foral 12 enero	1990	Asesoría científico-técnica en materia de salud.
Orden Foral 5 junio	1990	SIDA.
Orden Foral 12 septiembre	1990	Salud bucodental.
Orden Foral 162/1992	1992	Donaciones y trasplantes.
Orden Foral 29 enero	1992	Atención sanitaria de urgencias y catástrofes.
Orden Foral 19 marzo	1992	Patología infecciosa y microbiología clínica.
Orden Foral 20 octubre	1992	Mortalidad infantil.
Orden Foral 16 noviembre	1992	Diabetes.
Orden Foral 9 agosto	1993	Publicidad sanitaria.
Orden Foral 9/1996	1996	Vacunaciones.
Orden Foral 123/1996	1996	Ordenación de fondos bibliográficos.
Orden Foral 73/1997	1997	Proyectos de municipios saludables.
Orden Foral 45/1998	1998	Creación de centro de investigación biomédica.
Orden Foral 67/1998	1998	Técnicas de registro de cáncer de mama.
Orden Foral 29 enero	1999	Programa detección hipoacusias neonatales.
Orden Foral 7 abril	1999	Prevención y control tuberculosis.
Orden Foral 11 mayo	1999	Historias y documentación clínica.

#### 4.8 PLANES AUTONÓMICOS

Dentro de lo que se designa como planes autonómicos se pueden considerar aquellos que obtengan mayor estado de bienestar en la población. Algunos ejemplos de ellos son:

- Tratamiento con opiáceos. Se regula la acreditación de los centros que utilicen tratamientos con opiáceos en el Decreto Foral 252/1997 de 15 de septiembre. Algunos ejemplos pueden observarse en los apartados correspondientes a recursos.
- Centros de interrupción voluntaria del embarazo. Aunque se regula la existencia de Centros para la interrupción voluntaria del embarazo según la Orden Foral de 6 de septiembre de 1985, la existencia de cláusulas de conciencia por parte del personal sanitario no permite la realización de abortos en los centros. Para solucionarlo, es necesario el traslado de los pacientes a las comunidades vecinas cuando se debe realizar la interrupción del embarazo. Frente a lo que puede ocurrir en otras comunidades, en el ejercicio privado y clínicas concertadas tampoco se realizan las prácticas de interrupción voluntaria del embarazo, por lo que no pueden ser concertados estos servicios.
- Protección de los derechos de los pacientes. Se recogen una serie de puntos que hacen referencia a:
  - Seguridad:
    - Utilización de material desechable para uso parenteral (Decreto Foral 205/1985).
    - Exploraciones radiológicas: Se establecen los criterios para exploraciones radiológicas frecuentes (Decreto Foral 124/1986).
  - Derechos de los pacientes:
    - Procedimientos de reclamaciones y sugerencias. Aunque se recoge la forma de realizar una reclamación, tiene mayor importancia la participación de los usuarios en la sanidad a través de las sugerencias que se hagan sobre el funcionamiento de los centros (Decreto Foral 204/1984).
    - Libre elección de médico. Se puede elegir libremente el médico de cabecera y el pediatra, aunque la idea es extenderlo a otros especialistas (Decreto Foral 244/1994 de 28 noviembre).
    - Protección ética. Se han creado los comités éticos en los hospitales (Decreto Foral 308/1993).
  - Convenios: existe un convenio de colaboración en el desarrollo y ejecución de programas de salud con la Comunidad Autónoma Vasca (Orden Foral de 21 noviembre 1988).

#### 4.9. SÍNTESIS-CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se obtienen de este estudio son:

- Creación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea como sistema sanitario y de control medioambiental.
- Autonomía sanitaria completa.
- Posibilidad de concertación privada.
- División de Navarra en zonas sanitarias: Tudela, Estella y resto de Navarra.
- Buena dotación tecnológica (RMN, TAC, litotricia...).
- Buena calidad asistencial a juzgar por los índices (número de camas, ingresos, consultas, mortalidad...).

- Buena calidad asistencial en atención primaria y salud mental a juzgar por los índices y servicios especiales (unidades psiquiátricas de día...).
- Existencia de programas específicos como el de drogodependencias, diagnóstico precoz de cáncer de mama, SIDA...
- Elevación progresiva de los gastos destinados a sanidad.
- Elevación progresiva de las inversiones tecnológicas en aparatos, mobiliario, programas de formación, investigación,...
- Listas de espera no superiores a 3 meses, que convendría descender más todavía
- El futuro asistencial se basa en la satisfacción del usuario, calidad asistencial y medicina basada en la evidencia.

## **5. LOS SISTEMAS DE BIENESTAR Y TRABAJO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: HACIA LA CONVERGENCIA EUROPEA\***

### **5.1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este trabajo consiste en ofrecer una aproximación general a las políticas de empleo y bienestar social aplicadas en la Comunidad Foral de Navarra durante el período 1990-2000. El análisis de las tasas de desempleo de las regiones españolas muestra una fuerte disparidad donde Navarra destaca por lo positivo de sus datos, tanto sobre desempleo como por creación de puestos de trabajo. La reducción continua de sus tasas de desempleo en los últimos años así como el carácter innovador de muchas de las políticas públicas aplicadas (medidas contra la exclusión social, reparto de trabajo...) justifican el análisis de sus particularidades y el estudio comparativo con otras experiencias regionales.

En cualquier caso, la situación no invita al conformismo dado el elevado número de personas que todavía se encuentran en desempleo (un 8,2 por 100 de la población activa en el año 1999), habiendo fijado el Plan de Empleo la tasa del 5 por 100 como objetivo a medio plazo. Los problemas vigentes son todavía importantes. La concentración del desempleo en determinados colectivos, el agotamiento de las políticas aplicadas, el elemento cíclico del desempleo (que destaca la importancia de conocer su signo e intensidad con objeto de hacer frente a períodos venideros de menor crecimiento económico que el actual).

Por otro lado, siendo elevado el número de personas que reciben prestaciones, es importante evaluar su eficacia y la posible mejora del diseño de las ayudas, especialmente en el caso de las personas excluidas y la incorporación de un importante número de inmigrantes. Por último, el creciente número de accidentes exige una mayor atención a cual sea el grado de cumplimiento efectivo de las normas laborales.

La presentación del trabajo se realizará de acuerdo con el orden convencional de la obra colectiva. En una primera parte presentamos un análisis institucional de las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de trabajo, la organización de las Administraciones que desempeñan las funciones y servicios y, finalmente, la normativa reguladora.

En una segunda parte, de carácter sustantivo, presentamos los planes, programas y recursos de la Administración Foral, donde iremos explicando los distintos instrumentos de políticas de empleo e incorporación laboral utilizados. El apartado sobre el gasto público ejecutado en los presupuestos nos permitirá completar el análisis de la evolución de estas políticas

---

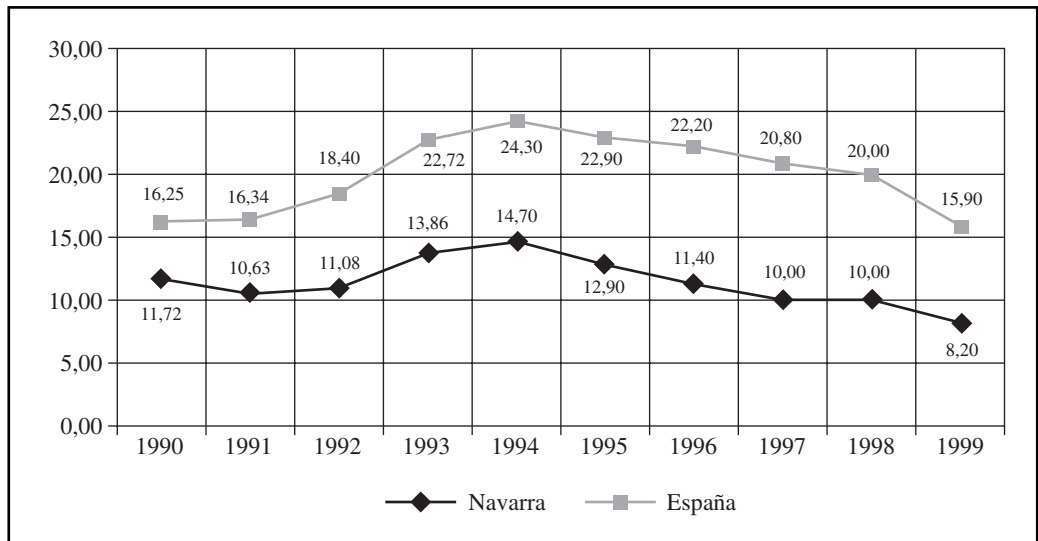
\* Agradezco las sugerencias e información facilitada por parte de Julio Sucunza y Pedro Grávalos. Por supuesto, cualquier error es de mi entera responsabilidad.

públicas. Finalmente, presentamos un análisis de las perspectivas de futuro y unas conclusiones y bibliografía sobre el trabajo.

## 5.2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO, EL DESEMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NAVARRA

Las principales magnitudes sobre el desempleo de Navarra a 31 de diciembre de 1999 nos presentan un índice de desempleados del 8,2 por 100 de la población activa (18.300 personas según la Encuesta de población activa; el paro registrado en el INEM era de 17.700 personas), mientras que a nivel nacional era el 15,9 por 100. Los datos de Navarra son más cercanos a las medias de la Unión Europea (9,2 por 100 es la media de la Europa de los quince). Las diferencias son también manifiestas en otras variables, así la renta per cápita en España, para el año 1999 era de 1.654.062 pesetas, mientras que en la Comunidad Foral de Navarra alcanzaba las 1.923.767 pesetas.

Un análisis comparativo básico de la evolución de las tasas de desempleo en Navarra y España (figura 12) nos muestra el componente cíclico del desempleo. La economía navarra está fuertemente integrada en la española, luego los signos del ciclo son muy parejos en el tiempo de acuerdo a la evolución del crecimiento económico, muy similar en ambas zonas. Interesa resaltar que las diferencias son más notables en la intensidad de las variaciones. De una diferencia no muy elevada a principio de la década (4,5 puntos porcentuales), la recesión económica no afecta por igual a las dos economías, resultando que en 1994 las diferencias se incrementaron notablemente (hasta 10,4 puntos). Posteriormente, ambas tasas se van reduciendo paulatinamente, aunque se mantiene la diferencia entre ambas tasas alrededor de los diez puntos (que en 1991 llega a ser de 10,8 puntos) y, ya en 1999, las tasas se acercan lentamente (7,5 puntos) aunque sin llegar a los niveles de principios de los noventa.



NOTA: Los valores anuales son media de los valores trimestrales.

FUENTE: Encuesta de población activa. Instituto Nacional de Estadística.

**Figura 12.** Evolución de la tasa de desempleo (Navarra-España), 1990-99 (tasa de variación interanual).

¿Cómo pueden explicarse estas diferencias y su desigual evolución? No existe un factor explicativo único, desde luego. La concentración geográfica del gasto público que resulta de los diferentes regímenes de protección de la contingencia del desempleo suele utilizarse para explicar las diferencias regionales. En este sentido, el caso de Navarra puede ser un buen caso de análisis para corroborar la validez de esta relación entre políticas públicas y desempleo. No obstante, en nuestro trabajo prestaremos atención no sólo a los subsidios de desempleo sino también a las prestaciones fundadas en motivaciones de carácter social (empleo social, incorporación sociolaboral, lucha contra la exclusión social, etc., más relacionadas con las instituciones denominadas de «bienestar social»).

El análisis de las tasas de desempleo en Navarra nos muestra dos hechos relevantes, que son comunes a la mayor parte de regiones de España. Se trata por un lado de la especial incidencia del desempleo en la población joven, así como en el colectivo femenino (aspecto éste en el que la situación es menos favorable que en otras regiones caracterizadas por sus bajos índices de desempleo); por otro lado, aunque con carácter más reciente, se viene acentuando el crecimiento del desempleo de larga duración. A pesar de tratarse de un fenómeno generalizado de todo el país, consideramos de interés analizar la intensidad de estos fenómenos en el caso de Navarra así como las políticas de empleo aplicadas por las administraciones públicas en respuesta a estos desequilibrios. Especialmente singular es el caso de la población juvenil (con tasas de desempleo que doblan las tasas de personas mayores de 25 años, tanto en varones como en mujeres), con un alto porcentaje de titulados universitarios, que sigue por tanto unos ritmos, al alza y a la baja, diferentes al del resto de colectivos participantes en el mercado de trabajo.

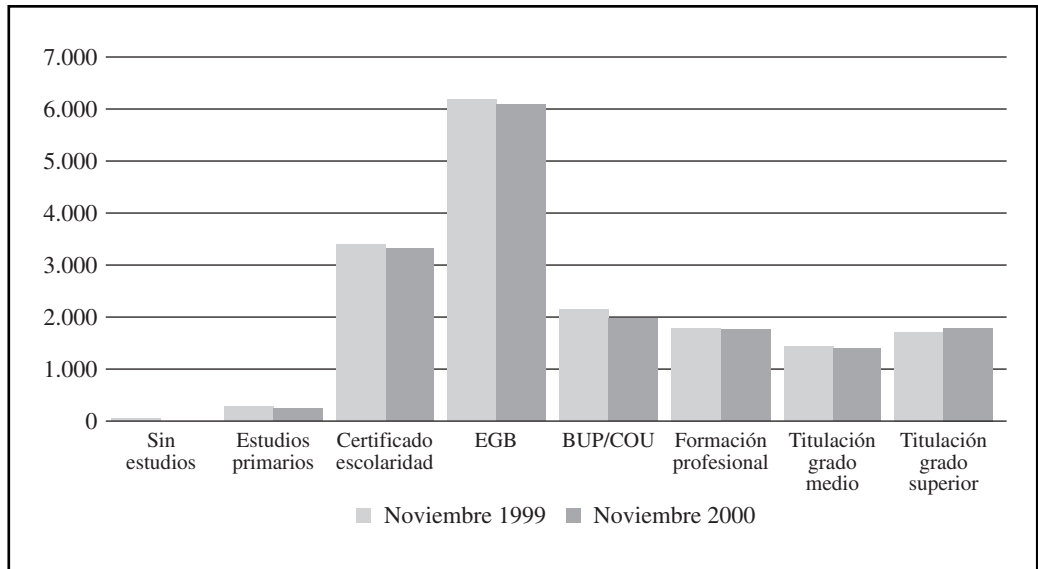
Si desglosamos las tasas de desempleo (diciembre 1999), observamos cómo en el caso de los varones la tasa es del 4,27 por 100 mientras que, en el caso de las mujeres, se eleva hasta el 14,39 por 100 (el problema es más grave en el caso de España con una tasa del 23,02 por 100). Combinando estos datos con la edad de los desempleados vemos que en el caso de las mujeres menores de 25 años alcanzan el 21,70 por 100 (un 6,81 en el caso de los varones). Por último, si los datos anteriores son comparados con las tasas de actividad (el conjunto de personas en edad de trabajar que tienen un empleo y aquellas que no teniéndolo lo están buscando; en Navarra es de 224.200 personas) el problema se agrava, ya que estas tasas son del 50,25 para el total de la población navarra (prácticamente igual que la media nacional), pero disminuye hasta el 37,81 por 100 en el caso de las mujeres. Se trata de unas cifras muy lejanas en ambos casos a las medias de los principales países desarrollados europeos.

Estas bajas tasas de actividad unidas a otros factores como los bajos niveles de desempleo y la escasa movilidad del mercado de trabajo en España pueden ser el origen de otros problemas futuros ya latentes en los momentos actuales. La inexistencia en algunas regiones (como es el caso de Navarra) de mano de obra cualificada en exceso puede provocar la aparición de cuellos de botella que obstaculicen el proceso de crecimiento económico.

Un análisis más detallado del mercado de trabajo en Navarra, así como su evolución más reciente, nos permitirá analizar otras cuestiones menos evidentes pero igualmente trascendentales, así p.e. la concentración del desempleo en los niveles de menor cualificación; o cuál es el papel desempeñado por la estructura familiar como colchón social que permite suavizar las repercusiones negativas del desempleo juvenil —en la medida que un alto porcentaje de estos desempleados vive con sus familias—; el fenómeno de la inmigración...

Junto al todavía elevado índice de desempleo, una segunda nota característica del mercado de trabajo en Navarra (al igual que en el resto de España) viene dada por la precariedad en el empleo. De hecho, en los últimos años se viene dando una sustitución de empleos fijos por temporales, propiciando la inestabilidad laboral e impidiendo simultáneamente la consecución de habilidades y actitudes laborales por parte de los trabajadores que permitan una correcta adecuación de las características personales de los individuos a los puestos de trabajo más idóneos.

os en cada caso. En suma, esta precariedad supone una menor productividad para los empleadores dada la repetida sustitución de empleados y, por otro lado, se obstaculiza el desarrollo de carreras profesionales por parte de estos mismos empleados. Se está produciendo una dualización del mercado de trabajo entre contratos temporales y contratos indefinidos, de modo que ante situaciones de crisis los ajustes de empleo tenderán a afectar principalmente a los primeros. Este fenómeno es más grave si resulta que afecta principalmente a determinados colectivos (jóvenes, mujeres,...), lo que viene de nuevo a justificar la necesidad del análisis de las políticas sociales dirigidas a estos sectores, determinar cuál ha sido su evolución, su efectividad, los posibles errores en que han podido incurrir y, en su caso, las alternativas existentes.



FUENTE: Servicio Navarro de Empleo. Instituto Navarro de Estadística.

**Figura 13.** Distribución del paro registrado en Navarra por niveles académicos (diciembre 99-00).

*Las reformas recientes en materia de empleo y bienestar social:* El carácter novedoso de las políticas de empleo y bienestar social que vienen aplicándose en Navarra se ha acentuado en los últimos dos años con la introducción de reformas sustanciales. Los hechos más notables consisten en la aprobación del Plan de empleo de Navarra (1999), donde se da una mayor importancia a las políticas activas de empleo, así como del Plan de lucha contra la exclusión social (1999), donde se incluyen objetivos y compromisos que se refieren fundamentalmente a la inserción social por lo laboral como una de sus líneas principales de actuación. Este plan de Lucha supone un importante cambio de orientación de las políticas públicas en la forma de abordar los problemas de exclusión social, con un tratamiento integral, interactivo y donde los hogares familiares, y no los individuos, son el centro de referencia.

Estas reformas han motivado igualmente que el Instituto Navarro de Bienestar Social (en adelante INBS) haya experimentado una serie de importantes reformas estructurales y organizativas en el año 1999. También en el plano organizativo, si bien por motivaciones más generales que afectan a la globalidad del sistema de servicios sociales, se introducen cambios con la reciente aprobación del Plan de reordenación de la atención primaria de los servicios sociales de Navarra (julio 2000). Dado el alcance de la reorganización prevista, este plan propone el desarrollo previo de una experiencia piloto en las áreas de Pamplona y Estella.

En materia de empleo, debe destacarse como hecho relevante el reciente traspaso de funciones y servicios tradicionalmente desempeñados por el Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (mayo 1999). Por último, en octubre de 1999, debido principalmente al mencionado traspaso, se crea el Servicio Navarro de Empleo (SNE), organismo que asume el grueso de las competencias en políticas de empleo en la Comunidad Foral.

### **5.3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRABAJO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

El fundamento legal del actual sistema de protección social en materia laboral así como del resto de políticas públicas de empleo aplicables en Navarra, se encuentra en la Constitución de 1978 y en el Amejoramiento del Fuero de 1982 (L.O. de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en adelante LORAFNA).

En Navarra existe una importante tradición histórica, de iniciativa tanto pública como privada, de protección de los grupos desfavorecidos. Se trata de actuaciones ya existentes con anterioridad a la aprobación de la Constitución, que tenían una gran trascendencia social dado el menor alcance del sistema estatal proteccionista de la época. En el caso de la iniciativa privada, cabe citar la protección propia del núcleo familiar (muy importante en Navarra con peculiaridades dimanadas de su sistema de Derecho civil foral), Cajas de Ahorro y otras instituciones religiosas y organizaciones de vocación socializadora (Cáritas, Cruz Roja, Gaztelán, entre otras). El estudio del sector privado queda al margen de nuestro objeto de investigación. El carácter básico del trabajo y la mayor dificultad en la obtención de los datos han determinado la opción de analizar exclusivamente las políticas públicas. En cualquier caso, esto no debe llevar a minusvalorar el papel tan importante que sigue desempeñando el sector privado, en muchas ocasiones en colaboración con las administraciones públicas.

En este apartado y en el siguiente, haremos una distinción entre las materias más estrictamente relacionadas con la asistencia social y, por otro lado, con el empleo y el trabajo en sentido estricto. El motivo último de esta separación estriba en la división administrativa e institucional existente en Navarra en base a la naturaleza diferente de la protección otorgada en uno y otro caso.

#### **5.3.1. Competencias en materia de asistencia social**

En materia de asistencia social, corresponde a la Comunidad Foral la competencia exclusiva (reconocida por el artículo 44.17 de la LORAFNA y por la Constitución en su artículo 148.1.20). El sector trabajo es reconocido inicialmente como una de las áreas de actuación principal en la Ley Foral de Servicios Sociales de Navarra (artículo 3.º, L.F: 14/1983, de 30 de marzo), que contempla la integración social de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales en los aspectos educativos, sociales y, para lo que a nuestro análisis interesa, también en los aspectos laborales. Se considera actuación prioritaria «la estimulación de programas adecuados para la reinserción laboral de minusválidos en base a la ejemplarización por parte de la Administración Foral de Navarra y al incentivo de las empresas privadas que absorban mano de obra de estas características» (artículo 3.º c). Una segunda área de actuación mencionada por esta ley es el fomento de la integración o reinserción social de personas y colectivos en situación de marginación (artículo 3.º d); en parecidos términos se pronuncia respecto al área de infancia y juventud (artículo 3.º y 4.º).



La importancia que las políticas públicas otorgan a estos fines se aprecia ya en la citada Ley de Servicios Sociales, donde se dispone (artículos 11 y 12) que el presupuesto de gastos de los servicios sociales no deberá ser inferior al 6 por 100 de los Presupuestos Generales de Navarra. La ejecución de estas políticas corresponderá también a las entidades locales para las que es preceptivo destinar a estos gastos un mínimo de un 4 por 100 de sus presupuestos.

Los servicios de la Administración del Estado en materia de asistencia y servicios sociales fueron finalmente traspasados en 1985. Cabe destacar cómo es en este momento cuando se transfieren las unidades administrativas de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social correspondientes a los servicios sociales.

### 5.3.2. Competencias en materia de empleo

Las competencias en esta materia no son exclusivas de Navarra, ya que el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, estableciendo el mismo artículo 149.1.7.<sup>a</sup>, que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

Por otro lado, el artículo 58.1 b) de la LORAFNA dispone que corresponde a la Comunidad Foral la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado (lo que no ocurrirá hasta 1999). Y el artículo 56.1.a) atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales.

En virtud de estos preceptos constitucionales y de la LORAFNA, se fueron traspasando las competencias del Gabinete Técnico Provincial sobre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; cooperativas, guarderías infantiles laborales, tiempo libre, expedientes de regulación de empleo, programas de apoyo a la creación de empleo; mediación, arbitraje y conciliación; y, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social (los Decretos de traspaso pueden verse en Razquin Lizarraga y otros, 1987). Más específico es el Decreto de traspaso de servicios de la Administración del Estado en materia de *trabajo* (1986), por el que Navarra asume las funciones sobre expedientes de apertura y cierre de los centros de trabajo, sobre las relaciones colectivas de trabajo cuyo ámbito territorial no exceda el de la Comunidad, sobre inspección y sanción, entre otras. Por último, en 1997 se traspasaron las funciones y servicios en materia de gestión de la *formación profesional ocupacional* (aunque gestionadas desde 1 de enero de 1998).

De mayor importancia es la transferencia que tiene lugar en el año 1999, cuando se traspasan a la Comunidad Foral de Navarra las funciones de gestión que, *en materia de trabajo, empleo y formación*, viene realizando el INEM. En consecuencia, Navarra asume, dentro de su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes a dicha gestión y, en particular, las que a continuación se relacionan:

#### A) *En materia de intermediación en el mercado de trabajo:*

- a) Las funciones de ejecución, en materia de intermediación laboral, y en especial las contempladas en la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo,

sobre inscripción y registro de los demandantes de empleo, su orientación, calificación y clasificación profesional, así como la obligación de los trabajadores de comunicar la terminación del contrato de trabajo.

- b) Las funciones de ejecución relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales, así como la comunicación a la oficina de empleo de la terminación del contrato de trabajo.
- c) La autorización de las agencias de colocación, cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad Foral.
- d) Las funciones del INEM en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, relativas a las actividades de la Red EURES (European Employment Services).

*B) Funciones de gestión y control de políticas de empleo:*

- a) Las actuaciones de gestión y control, en el ámbito de Navarra, de las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo, que otorga la Administración del Estado a través del INEM.
- b) La organización y articulación, en el ámbito de Navarra, de los convenios con las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo.
- c) La gestión y control de los programas nacionales de escuelas-taller y casas de oficios, si bien condicionado a la legislación básica sobre formación profesional ocupacional.

*C) Funciones de seguimiento de la contratación laboral:*

*D) Funciones de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones y, en su caso, sancionadora.*

Todas estas funciones traspasadas inicialmente a la Comunidad Foral de Navarra en sentido amplio han sido posteriormente asignadas al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo (y dentro de éste, al Servicio Navarro de Empleo).

En suma, cabe decir que mientras que la determinación y fijación de la cuantía así como de las situaciones que justifican la existencia de prestaciones de desempleo siguen siendo competencias estatales, Navarra tiene todas las competencias relacionadas con la gestión y ejecución de las políticas mediante la intermediación, seguimiento y actividades de formación de los desempleados residentes en Navarra.

Este proceso de transferencias puede facilitar la modernización que los servicios públicos de empleo necesitaban. La descentralización puede facilitar una mejor adecuación de los mecanismos de intermediación entre oferta y demanda de empleo a las necesidades cada vez más específicas de un área o de una zona geográfica determinada. Estas reformas están en clara consonancia con las propuestas más recientes, como el plan de acción para el empleo del reino de España-2000, que en su directriz 12 señala la necesidad de que los servicios públicos de empleo identifiquen las oportunidades de empleo locales así como de la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales (en favor de estas medidas se pronuncian igualmente las organizaciones empresariales, vid. Anexo III del documento).

• **Principales competencias de la Comunidad Foral de Navarra**

1. En materia de *asistencia social* para la integración de:
  - Minusválidos.
  - Personas y colectivos en situación de marginación.
2. En materia de *empleo*:
  - Ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (inspección, sanción...).
  - En materia de gestión de la formación profesional ocupacional.
  - Funciones de gestión que, en materia de trabajo, empleo y formación, venía realizando el INEM (gestión y control de las subvenciones y ayudas públicas, escuelas-taller, inspección y sanción...).

#### 5.4. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FORAL EN MATERIA DE TRABAJO

##### 5.4.1. En materia de trabajo y asistencia social: el Instituto Navarro de Bienestar Social

El Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS) es el órgano administrativo encargado de la gestión y coordinación de los servicios sociales dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, quien ejerce las facultades de control y tutela.

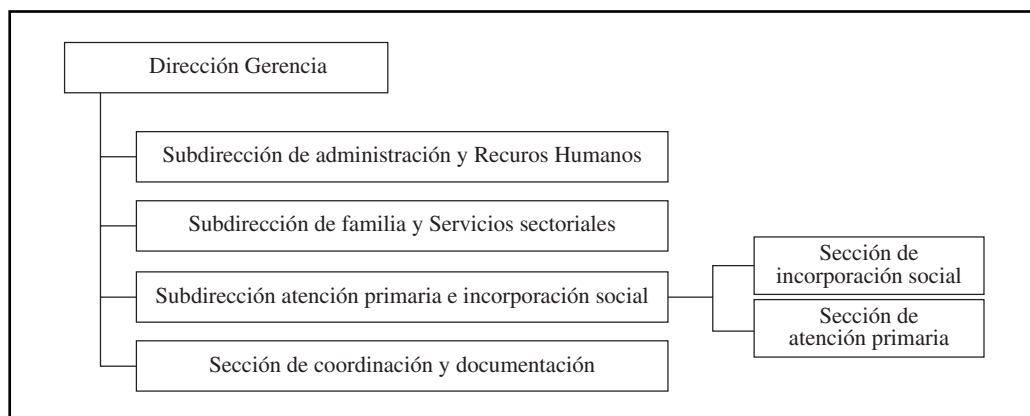
El INBS tiene como finalidad, además de la gestión y coordinación de los servicios sociales, el ejercicio de las siguientes funciones: diseño y evaluación de los programas sobre servicios sociales; asesoramiento técnico al sector público y privado; orientación e información.

En este apartado, nos centraremos principalmente en sus actividades dirigidas a la protección social así como a la incorporación de determinados colectivos al mercado de trabajo.

*Estructura del INBS.* Este organismo experimentó una serie de importantes reformas estructurales y organizativas en el año 1999 que afectan singularmente a la materia de nuestro estudio. Se crearon nuevas secciones y negociados imprescindibles para lograr una administración de calidad. Los cambios han incidido fundamentalmente en el modelo de intervención social, que ha pasado de ser individual y sectorial a familiar y comunitario, donde la familia pasa a ser considerada como elemento básico de la cohesión social, agrupando programas hasta ahora dispersos y diseñando otros nuevos. Como consecuencia la estructura que tenía encomendada dichas funciones resulta totalmente insuficiente, tanto por el ámbito de intervención como por el propio contenido de trabajo, lo que ha obligado a diseñar y trabajar en nuevas medidas de apoyo.

Es importante destacar la línea de trabajo iniciada en relación a la coordinación interdepartamental (educación, salud, trabajo, etc.) de cara a ofrecer una actuación integral en los servicios destinados a las personas. Fruto de esta coordinación se vienen desarrollando programas tan importantes como el Plan de viviendas de integración social, la regulación de las empresas de inserción y, dentro de la coordinación sociosanitaria, acuerdos en materia de salud mental.

El organigrama del INBS respecto a los órganos aquí analizados es el siguiente (una información más detallada puede verse en el capítulo sobre los servicios sociales):



**Figura 14.** Organigrama.

#### 5.4.1.1. *El área de incorporación social*

La gestión de este área se lleva a cabo desde la Sección de incorporación social que se constituyó de acuerdo a la reestructuración del INBS en el año 1999. Se incluye a su vez en la Subdirección de atención primaria e incorporación social que tiene como finalidad principal el fomento, la coordinación y el desarrollo de los servicios sociales de base. En cuanto a la organización de la Sección, se ha suprimido la diferenciación entre «incorporación social» y «familia y comunidad» con que se venía operando, pasando a constituir una sola unidad de gestión.

Los recientes cambios mencionados son fundamentalmente de tipo normativo, que responden a la adopción de una nueva forma de entender la lucha contra la exclusión social de forma integral. Otros afectan a la estructura organizativa de la sección, que se ha diseñado para centrar la actividad de prestaciones sociales con sentido interactivo, lo que ha conllevado la fusión en la gestión de las que tienen contenido económico con las que persiguen luchar contra la exclusión social por medio de la inserción laboral.

La aplicación práctica de la normativa reguladora de la renta básica y la lucha contra la exclusión combina medidas que tienden a facilitar la incorporación a un puesto de trabajo con el acompañamiento por personal especializado (principalmente desde los servicios sociales de base) que le asesorará y evaluará el proceso de integración de modo que se facilite la verdadera integración del trabajador, así como la formación y capacitación para una futura vida laboral independiente. Estas medidas son consideradas como una de las actuaciones más notables desarrolladas desde el INBS para el desarrollo del Plan de lucha contra la exclusión social.

#### 5.4.1.2. *La Subdirección de Familia y Servicios Sectoriales: conciliación de la vida laboral y familiar*

Este mismo año 2000 se han modificado los Estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social y, entre las modificaciones que afectan a la Subdirección de familia y servicios sectoriales, se establece que entre las funciones que corresponden a la Sección de familia, en aras a la consecución del nuevo apoyo integral al que se tiende, le corresponderá «promover las acciones encomendadas al INBS y dirigidas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras de la Comunidad Foral de Navarra» (artículo 18 de los Estatutos). Estas políticas son comentadas en el apartado VI.1.3 de este mismo capítulo.

## **5.4.2. En materia de empleo**

### **5.4.2.1. Servicio Navarro de Empleo**

Su origen se encuentra en la negociaciones entre la Administración Foral y los agentes económicos y sociales más representativos, donde se determinó la conveniencia de implantar un Servicio Público de Empleo para la Comunidad Foral de Navarra, que gestionara de forma integrada las políticas de empleo de la Administración Foral. De acuerdo con el Convenio 88 de la OIT se determinó desde su inicio contar con la colaboración de los representantes de los trabajadores y empleadores en la organización y funcionamiento del citado Servicio Público.

De esta forma, de acuerdo con las competencias que le atribuye el artículo 50 de la LORAFNA se creó el organismo autónomo denominado Servicio Navarro de Empleo (1998), adscrito al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo. Se trataba de una necesidad ya sentida desde que en 1997 la Administración foral recibió el traspaso de las funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional que anteriormente ejercía el INEM, cuando aún estaba pendiente la previsible transferencia del resto de políticas activas de empleo que aún residían en el INEM (que tendrá lugar finalmente en 1999).

### **5.4.2.2. Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo**

La intervención de este departamento tiene lugar principalmente, tal y como hemos visto, a través del organismo autónomo del Servicio Navarro de Empleo. No obstante, este Departamento gestiona otra serie de ayudas destinadas al fomento de la creación de puestos de trabajo o para la promoción de la igualdad de oportunidades que comentaremos en los apartados siguientes. El conjunto de todas estas actuaciones y prestaciones vienen a hacer de la Comunidad Foral de Navarra un lugar privilegiado en comparación con otras regiones españolas.

## **5.5. NORMATIVA REGULADORA ACTUALIZADA**

(Este apartado está cerrado a 31 de diciembre de 2000).

### **5.5.1. En materia de asistencia social e incorporación sociolaboral**

#### *A) En materia de derechos y prestaciones:*

- Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una *carta de derechos sociales*.
- Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la *Renta Básica*; desarrollado por Orden Foral 58/1999, de 17 de agosto, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los *programas de incorporación sociolaboral* destinados a personas en situación de exclusión social.
- Decreto Foral 137/1999, de 3 de mayo, por el que se regulan y clasifican los *centros ocupacionales* para personas en situación de exclusión social.

B) *En materia de instituciones y aspectos organizativos:*

— Decreto Foral 374/1999, de 13 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social (BON n.º 122 de 1 de octubre de 1999); modificados parcialmente por Decreto Foral 225/2000, de 19 de junio (BON n.º 91 de 28 de julio de 2000).

C) *Sobre el traspaso de funciones y servicios:*

— Real Decreto 1702/1985, de 1 de agosto, de traspaso de servicios de la administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de *asistencia y servicios sociales*. Por Decreto Foral 179/1985, de 25 de septiembre, se asignaron al Departamento de Sanidad y Bienestar Social y al Servicio Regional de Bienestar Social los servicios y funciones transferidos por el anterior Real Decreto en materia de asistencia y servicios sociales.

### 5.4.3. En materia de empleo

A) *Sobre el Servicio Navarro de Empleo:*

— Orden Foral de 2 de mayo de 2000, de la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, por la que se desarrolla la *estructura* del Servicio Navarro de Empleo a nivel de negociados (BON núm. 59 de 15 de mayo de 2000). Este organismo fue creado por Decreto Foral 148/1998, de 29 de abril (BON núm. 64 de 29 de mayo de 1998); por Decreto Foral 501/1999, de 4 de octubre, se asignan al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo los servicios y funciones transferidos a la Comunidad Foral de Navarra por el Real Decreto 811/1999 de 14 de mayo (BON núm. 129 de 15 de octubre de 1999).

B) *Sobre el traspaso de funciones y servicios:*

— Real Decreto 937/1986, de 11 de abril, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de *trabajo*.  
 — Real Decreto 1319/1997, de 1 de agosto (BOE núm. 235 de 1-10-1997), sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de gestión de la *formación profesional ocupacional*.  
 — Real Decreto 811/1999, de 14 de mayo (BON núm. 72 de 09-06-1999; BOE núm. 137 de 09-06-1999), sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, *en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación*.

C) *Sobre políticas activas de empleo, ayudas al empleo y medidas relacionadas:*

La enumeración que hacemos en este apartado no tiene carácter exhaustivo.

— Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la *jornada laboral de 35 horas* y de reducción y reordenación del

- tiempo de trabajo (BON núm 37-Fecha: 26/03/1999); (vid. comentario en apartado siguiente).
- Orden Foral de 30 de diciembre de 1999, de la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo por la que se regula el régimen de concesión de *subvenciones* para la realización de acciones específicas de dinamización de la *cultura preventiva*, implantación de las evaluaciones de *riesgos laborales* y planificación de la actividad preventiva.
  - Orden Foral de 23 de noviembre de 2000, de la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, por la que se modifica parcialmente la Orden Foral de 23 de noviembre de 1999, de la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo que regula el procedimiento de concesión de *ayudas para acciones de formación ocupacional* dirigidas a personas en desempleo, previstas en el nuevo Objetivo 3 del Fondo Social Europeo y en el Plan de empleo de Navarra (BON núm. 146. Fecha: 04/12/2000).
  - Orden Foral de 9 de mayo de 2000, de la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo por la que se regula el régimen de concesión de *subvenciones* para la realización de *inversiones que fomenten la igualdad de oportunidades en el trabajo*. (BON n.º 68, de 5 de junio de 2000); (vid. comentario en apartado siguiente).
  - Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, de la Consejería de Presidencia, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria *para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras* y fomentar la natalidad. (BON de 2 de agosto de 2000); (vid. comentario en apartado siguiente).
  - Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de *ayudas financieras a la inversión y al empleo*.

## 5.6. PLANES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE TRABAJO

### 5.6.1. El Plan de empleo de Navarra y otras medidas relacionadas

#### 5.6.1.1. *La influencia de las políticas de empleo europeas: el PNAE de 1999*

Las nuevas directrices europeas sobre el empleo fueron aprobadas en el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) y plasmadas en el Pacto europeo por el empleo de la misma fecha. Estos planes afectaron igualmente al «Plan nacional de acción para el empleo del reino de España para 1999» (PNAE 1999), que es una adaptación a las modificaciones recogidas por las directrices europeas. El PNAE 1999 fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 21 de mayo de 1999 y presentado en Bruselas el 25 de mayo.

Entre las principales directrices marcadas por la Unión Europea destaca la reorientación del gasto público desde las políticas pasivas (subsidios) hacia políticas activas (formación y promoción de empleo). Fruto de este plan cabe decir que en 1999 se ha incrementado en un 67,4 por 100 la partida presupuestaria que el INEM dedica a las políticas activas de empleo (incluyendo por tanto a Navarra), pasando a representar el 35 por 100 del gasto total en políticas de empleo.

Este plan ha pretendido profundizar en el desarrollo del Acuerdo de gestión con las Comunidades Autónomas. El plan subraya dos objetivos principalmente: la mejor selección de los demandantes beneficiarios de las acciones de inserción y la consolidación de los sistemas



de intercambio de información. Sobre esta segunda finalidad se subraya que, como ha puesto de manifiesto el Consejo Económico y Social (en adelante CES), son criticables las deficiencias existentes en el intercambio de información entre el servicio público de empleo del INEM y de las Comunidades Autónomas que lo tienen transferido, lo cual ofrece un resultado de mala coordinación entre oferta y demanda, quedando determinadas ofertas de trabajo sin cubrir. En este sentido, el CES señala cómo las diferencias regionales registradas en términos de paro y empleo son una muestra de estos problemas. Esta anomalía se manifiesta en tasas de desempleo tan dispares como las existentes en las distintas Comunidades Autónomas, como Andalucía, con un 26,8 por 100, y Navarra y Baleares, que apenas superan el 7 por 100.

### **5.6.1.2. *El Plan de empleo de Navarra***

El PNAE 1999 manifiesta la importancia de los planes regionales de empleo elaborados por las Comunidades Autónomas, en su mayoría precedidos de acuerdos de los interlocutores sociales.

La existencia en España de numerosos pactos y medidas de fomento del empleo regionales hace que exista una gran diversidad en esta materia, tanto en el diseño de las medidas como en su grado de ejecución. En el caso de Navarra, el plan de empleo entró en vigor en 1999, lo que hace prematura su evaluación.

Existe cierta homogeneidad entre las Comunidades Autónomas respecto a ciertas medidas que son recogidas en la mayoría de los planes de empleo, lo que también ocurre en el caso de Navarra. Actuaciones que han sido objeto de regulación posterior y que, en los principales supuestos, comentaremos seguidamente. Destacan principalmente medidas como el fomento del empleo estable, la promoción del autoempleo, la potenciación de la formación profesional, especialmente la ocupacional, así como de los sistemas públicos de orientación e intermediación laboral. También se recogen medidas de apoyo a empresas y de promoción de la igualdad de oportunidades. Como objetivo a conseguir para finales del 2001, el Plan de empleo de Navarra fija una tasa de desempleo del 5 por 100.

Donde más diferencias cabe encontrar es en la instrumentación de las medidas, tanto en términos cualitativos —en cuanto a las técnicas de intervención— como principalmente en los importes contemplados, tanto a nivel interregional como en el seno de cada Comunidad, respecto de los distintos colectivos afectados por una misma medida.

Esta diversidad se observa de forma significativa en el fomento de la contratación, núcleo esencial del bloque de medidas de fomento del empleo. Así por ejemplo, en las medidas económicas de fomento de la contratación indefinida a jornada completa hay diferencias en las modalidades de subvención, pero sobre todo en su importe. En el caso de Navarra se utiliza la subvención única de carácter general, por importe fijo de 500.000 ptas. por cada uno de los puestos de trabajo fijo, creado o consolidado como consecuencia de la materialización de un proyecto de inversión (D. F. 361/2000).

Los colectivos más priorizados son los jóvenes desempleados, que son definidos de forma desigual en los planes regionales de empleo. En el caso de Navarra se incluyen como menores las personas comprendidas hasta los 29 años inclusive.

### **5.6.1.3. *Medidas que fomentan la igualdad de oportunidades***

En este subapartado comentaré alguna de las principales medidas adoptadas. La mayoría de estas normas son relativamente recientes por lo que todavía es temprano para poder



evaluar su aplicación efectiva. En primer lugar son destacables las subvenciones a la realización de *inversiones que fomenten la igualdad de oportunidades en el trabajo* (Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo; mayo 2000).

Se trata de subvenciones que tienen por objeto el fomento de inversiones en nuevas instalaciones de servicios, vestuarios u otras similares, diferenciadas para hombres y mujeres, en las empresas que no las tuviesen. Su explicación viene dada por la constatación de que en algunas empresas de tamaño pequeño y mediano (pymes) faltan instalaciones, fundamentalmente de servicios y vestuarios, diferenciados para hombres y mujeres, lo que impide en muchas ocasiones el que se contrate a personas de distinto sexo, debido precisamente a esa falta de instalaciones. Es por ello que, en aras a favorecer la igualdad en el acceso y en el ejercicio del trabajo entre hombres y mujeres, se prevé la posibilidad de financiar las acciones positivas que realicen estas empresas en ese sentido.

En segundo lugar, si bien rozando la inconstitucionalidad, se han aprobado una serie de ayudas económicas directas, como medidas complementarias para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (Consejería de Presidencia, junio de 2000). Esta norma establece una serie de ayudas económicas:

- a) 55.000 pesetas mensuales a abonar a las familias hasta que el hijo cumpla un año cuando se trate del segundo hijo (o el primero, si es minusválido), los dos padres trabajen y alguno de ellos solicite la excedencia en su trabajo para dedicarse al cuidado de ese hijo.
- b) 55.000 pesetas mensuales a abonar a las familias hasta que el hijo cumpla tres años cuando se trate del tercer o sucesivo hijo (o el segundo, si alguno de ellos es minusválido), los dos padres trabajen y alguno de ellos solicite la excedencia en su trabajo para dedicarse al cuidado de ese hijo. En este supuesto, se ofrece una opción alternativa para aquéllos que decidan no optar por la excedencia y las ayudas subsiguientes. Esta segunda opción consiste en una ayuda de pago único de 330.000 pesetas por cada hijo a partir del tercero (o segundo, si alguno de ellos es minusválido) destinada a paliar los mayores gastos generados con motivo de su nacimiento. Esta segunda opción queda al margen de la crítica que seguidamente realizamos a esta normativa.

Estas ayudas son tramitadas por la Sección de familia del INBS. Se trata de unas medidas que fomentan la utilización de la figura de la excedencia laboral para el cuidado de los hijos. De alguna forma, puede verse como una medida regional que complementa la protección otorgada por la Seguridad Social en los supuestos de las excedencias específicas a las que se refiere. Se trata de un desarrollo de las medidas adoptadas a nivel nacional, en el ámbito laboral, por la reciente Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral (Ley 39/1999).

Lo que no queda tan claro es si esta medida se traducirá en una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo o bien pudiera ocurrir el resultado contrario; si así fuera, nos encontraríamos que esta medida pudiera ser útil para el fomento de la natalidad pero en absoluto conciliadora de la vida laboral y familiar de las destinatarias de la protección<sup>1</sup>. Las

---

<sup>1</sup> Para una explicación desarrollada de esta medida vid. Barrios (2000); sobre el fundamento económico de estas medidas, vid. Galilea (1998) y Cabrillo (1996). Señala Barrios como sólo en el primer mes de vigencia de estas dos normas se presentaron más de 250 solicitudes (este trabajo comenta no sólo las ayudas para la conciliación laboral y familiar sino también el Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se aprobaron ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto; BON de 4 de agosto de 2000).

normas modificadoras de los precios que pretenden favorecer la situación de la mujer pueden acarrear una serie de efectos perversos que si bien la favorecen a nivel individual la pueden perjudicar como grupo.

Medidas tendentes a evitar parcialmente estos problemas vienen promulgándose por efecto directo de los planes europeos anteriormente mencionados, con una experiencia más avanzada en este tipo de políticas. Así el Real Decreto-Ley 11/98, de 4 de septiembre, regulador de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad celebradas con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento (BOE de 5 de septiembre de 1998; convalidado por Resolución de 24 de septiembre de 1998, BOE 1 de octubre de 1998), determina que será el Estado quien asuma el coste económico de las cuotas empresariales de estos contratos de interinidad<sup>2</sup>.

En cualquier caso, nos parecen medidas insuficientes en las que es necesario seguir profundizando. Estas reducciones de costes pueden no llegar a compensar en plenitud los posibles costes existentes derivados de las contingencias contempladas, ya que no tienen en cuenta el coste derivado de los problemas que supone la ausencia de un empleado, si consideramos que generalmente cada puesto de trabajo necesita de un capital humano específico. Este aspecto suele ser incluso más relevante que el coste que suponen las cotizaciones a la Seguridad Social, importancia que suele estar en relación directa con la responsabilidad propia del puesto de trabajo de que se trate. Por otro lado, las políticas de empleo deben tender no sólo a la incorporación de mujer sino a facilitar su promoción de manera que no se vean discriminadas en su carrera profesional por el mero hecho de ser mujer. El desarrollo de las subvenciones fiscales en sentido amplio (prestaciones monetarias, gastos del cuidado de los hijos y guarderías subvencionados, e incluso subvenciones a los gastos en educación y sanidad...) parecen más oportunas que las actuaciones directas sobre el mercado de trabajo.

#### **5.6.1.4. Las propuestas de «reparto de trabajo»: la semana de 35 horas**

Una de las materias en la que Navarra ha sido pionera es en la realización de actuaciones en la organización del tiempo de trabajo como forma indirecta de creación de empleo. La reciente aprobación (marzo 1999) de la ley sobre medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo supuso la culminación de un largo debate a nivel nacional y regional. Las medidas que propone tendrán una vigencia temporal de dos años sin perjuicio de que pueda procederse a ampliar este plazo.

Esta norma, tal y como recoge en su propia exposición de motivos, trata de adecuar a Navarra (con una tasa de desempleo al mismo nivel que la media europea) a otras experiencias similares de varios países europeos (destacando las iniciativas legales promovidas por los

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos explica cómo esta disposición se enmarca dentro de las Directrices aprobadas por la cumbre de Jefes de Estado celebrada en Luxemburgo el 15 de diciembre de 1997, donde se obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo. Resultando que «uno de los motivos que pueden frenar la contratación de las mujeres son los costes adicionales que para la empresa puede tener si, contratada una mujer, ésta queda embarazada», el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998 «establece para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, entre las medidas a poner en marcha de forma inmediata, asumir los costes de la Seguridad Social a cargo del empresario derivados de las situaciones de maternidad o, en su caso, paternidad, cuando los trabajadores se encuentren en períodos de descanso por tal causa, por adopción o por acogimiento de menores».

Gobiernos de Francia e Italia) que se están abordando en la actualidad. Se trata de actuaciones que enmarcan la reducción del tiempo de trabajo en el ámbito de las políticas de empleo.

Los objetivos de la ley son muy amplios, abordando no sólo a la administración y empresas públicas, sino atendiendo igualmente al sector empresarial privado. Establece una serie de medidas públicas para la reordenación y reducción del tiempo de trabajo así como para la progresiva implantación de la jornada de treinta y cinco horas semanales en la Administración de la Comunidad Foral, en las entidades locales de Navarra y en las empresas de los diferentes sectores productivos de la Comunidad Foral.

En cualquier caso, la forma de actuación es muy diferente en uno y otro caso. Si en la aplicación de la norma a la Administración Foral cabe la imposición directa, en el supuesto del sector empresarial privado la Comunidad Foral de Navarra no cuenta con competencias sobre legislación laboral que le permitan establecer dicho régimen obligatoriamente. La norma tiene un enunciado muy diferente en cada caso y propugna medidas muy diversas. Mientras que en el caso de las Administraciones Públicas de Navarra se sostiene que la cuestión se incluirá para su tratamiento en la Mesa General de Negociación (artículo 3), por otro lado se afirma que «el Gobierno de Navarra *fomentará en las empresas en cuyo capital participe mayoritariamente, directa o indirectamente* la Administración de la Comunidad Foral, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de la misma, la reordenación y reducción de la jornada laboral» al tiempo que «asumirán la limitación de las horas extraordinarias».

Y en el caso del sector privado, se insiste en la función de fomento que corresponde desempeñar al Gobierno. Con ese fin se establecen una serie de ayudas para incentivar la contratación indefinida a tiempo completo o parcial, para lo que se establecen varios requisitos:

1. La reducción de jornada anual será de, al menos un 5 por 100, pudiendo periodificarse en uno o dos ejercicios, siempre y cuando la misma supere en cada uno de los dos años, el 2 por 100 del total de horas anuales.
2. Las empresas elaborarán un plan de implantación de la reducción de jornada y reordenación, debiendo justificarse que la reforma no va a suponer pérdida de competitividad de la empresa, ni incremento de los costes unitarios de sus productos o servicios.
3. El plan deberá ser suscrito en cada empresa por la dirección y la representación legal de los trabajadores.
4. La creación de nuevo empleo que conlleve dicha reducción de jornada deberá cifrarse en, al menos, un 3 por 100 de incremento de la plantilla. Si el incremento es inferior al 3 por 100, únicamente podrán acogerse al tercer tipo de ayudas. En ambos supuestos, para obtener las subvenciones, las empresas que incrementen sus plantillas con contratos de trabajo de carácter indefinido deben comprometerse a mantenerlas al menos durante los cuatro años siguientes.

Las empresas podrán acogerse a los siguientes beneficios fiscales:

1. Libertad de amortización para el inmovilizado material existente y el de nueva adquisición
2. Elevación hasta el 25% de las deducciones por el valor neto de las inversiones.
3. Amplía hasta un millón de pesetas la bonificación fiscal por puesto fijo de trabajo creado gracias a la reducción de jornada (las ayudas del Departamento de Industria mencionadas anteriormente eran de 500.000 pesetas por puesto de trabajo creado).

Esta medida se ha aplicado hasta la fecha únicamente en la Administración Foral (y no en organismos autónomos ni en las empresas públicas ni privadas), lo que no tiene que verse necesariamente como una aplicación tímida de la medida, ya que hasta el momento es la única Comunidad que ha aplicado una medida de este estilo. Debe advertirse también que el Estado mantiene recurrida esta norma ante el Tribunal Constitucional argumentando que los incentivos fiscales que esta norma concede son desproporcionados, por lo que podían suponer una discriminación para otras comunidades. El recurso cuestiona fundamentalmente la libertad de amortización para el activo existente y la subida de la deducción por inversiones. En cualquier caso, las recientes negociaciones entre ambas Administraciones nos llevan a pensar que este recurso será finalmente retirado.

Recientemente el Parlamento de Navarra ha aprobado una proposición de Ley Foral (9/2000, de 22 de diciembre de 2000; todavía no publicada en el *Boletín Oficial* del Parlamento de Navarra) «de aplicación de las medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas contenidas en la Ley Foral 6/1999 a las empresas en cuyo capital participa, directa o indirectamente, la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos». Esta norma excluye a las empresas participadas mayoritariamente por las entidades locales (por entender que su imposición atentaría contra la autonomía local). El debate sobre esta normativa planteó discusiones acerca de su posible inconstitucionalidad por invasión de competencias de carácter estatal. En nuestra opinión, no existe tal problema, lo que sí ocurriría en el caso de fijar tal jornada como obligatoria para el sector privado de Navarra, porque se estaría modificando la legislación laboral vigente, siendo esta materia de competencia estatal.

### **5.6.2. El Plan de lucha contra la exclusión social: Medidas de incorporación laboral**

Este plan supone un importante avance en las materias que estamos analizando, ya que ha establecido mecanismos más flexibles y amplios con la finalidad de lograr la inserción laboral y social de las personas en exclusión.

Uno de los objetivos centrales del plan es la incorporación sociolaboral de las personas excluidas. Pretende crear un tratamiento integral de aquellos aspectos carenciales que combinados constituyen el fenómeno de la exclusión; persigue entre el conjunto extenso de sus medidas, no sólo garantizar una renta mínima que permita a las personas afrontar su vida con dignidad, (pues esa medida, por sí sola, tendería a constituirse en una indemnización por exclusión, a todas luces rechazable), sino también la integración de políticas, objetivos, proyectos y actuaciones encaminadas a ese fin y que se hallan dispersas en el conjunto de las políticas sectoriales de la actuación pública de la Comunidad Foral.

Por último cabe mencionar la elaboración del plan de actuación en materia de servicios sociales para la legislatura 1999-2003, presentado recientemente para su información al Consejo Navarro de Bienestar Social.

## **5.7. PROGRAMAS Y RECURSOS**

### **5.7.1. Programas de incorporación sociolaboral**

En este apartado, analizaremos los principales programas y prestaciones existentes en la Comunidad Foral de Navarra. Dentro de la normativa vigente, cabe destacar el reciente «Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para

el desarrollo de los programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social», constituye la norma básica reguladora de los programas de incorporación sociolaboral.

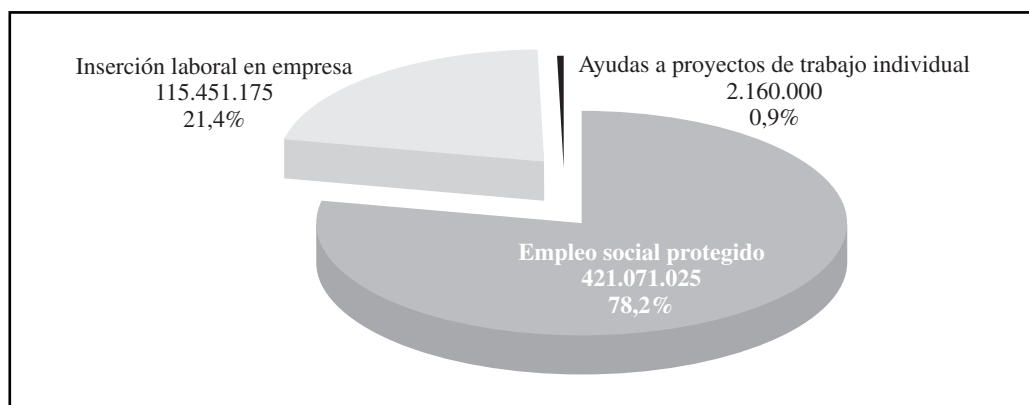
Una de las finalidades de esta norma consiste en desarrollar parcialmente la Ley Foral para una Carta de Derechos Sociales, donde se establecía que las personas que disfrutasen de prestaciones económicas de carácter no contributivo o asistencial debían tener determinadas obligaciones que constituyesen garantía del buen fin de esas prestaciones. Se elevan así a rango legal algunas de las medidas en las que se sustenta el Plan de lucha contra la exclusión. No obstante, el ámbito de aplicación de esta normativa es más amplia, abarcando no sólo a los perceptores de renta básica sino a todas aquellas personas que estando en situación de exclusión social, y residentes en Navarra, estén dispuestas a asumir un acuerdo sociolaboral con el Servicio Social de Base y el Equipo de Incorporación Sociolaboral.

Este acuerdo sociolaboral es una forma de mostrar un compromiso por parte del receptor de la prestaciones de que existe voluntad de conseguir su efectiva incorporación sociolaboral. En este acuerdo deberán recogerse los compromisos que adquiere el destinatario del programa así como el conjunto de apoyos que la Administración le facilitará, e incluirá, entre otras, actividades formativas de carácter general o específico previas y/o simultáneas a la inserción en estos programas. Las personas que se incorporen a estos programas recibirán el «acompañamiento social» inherente al acuerdo de incorporación sociolaboral (artículo 4.1 del D.F. 130/1999).

Esta norma contempla los siguientes programas:

1. Empleo social protegido.
2. Inserción laboral en empresas.
3. Proyectos de trabajo individual.
4. Ayudas a los centros de inserción sociolaboral.

Esta clasificación es de interés ya que, si bien existen cambios importantes respecto a la situación anterior —especialmente en la forma de abordar los problemas—, en el período anterior se utilizaban estos mismos instrumentos. En el apartado siguiente analizaremos el gasto público de toda la década desglosado en estos mismos apartados. Una primera aproximación a la importancia de estos programas puede apreciarse en la siguiente figura basada en los gastos ejecutados del presupuesto del INBS de 1999.



**Figura 15.** Presupuesto ejecutado 1999.

Seguidamente analizaremos en mayor profundidad cada uno de estos programas:

### **5.7.1.1. Empleo social protegido**

Se trata de una de las modalidades diseñadas para la inserción sociolaboral mediante la realización de actividades de interés colectivo, organizadas por corporaciones locales y entidades que trabajan en el área de Incorporación Social.

Las personas beneficiarias deben ser perceptoras de renta básica o, hasta un 25%, personas mayores de 18 años que, siendo o no beneficiarias de renta básica, están calificadas como sujetas a reinserción social por el INBS. El requisito de la calificación de los perceptores por el INBS, y no por las corporaciones locales y entidades, es un mecanismo que impide las posibles contrataciones como forma de clientelismo político, fenómeno mucho más factible a nivel local.

Las subvenciones que reciben las corporaciones locales y entidades que trabajan en este área son de una cantidad equivalente al 140% del Salario Mínimo Interprofesional anual (es decir, hasta 1,3 millones de pesetas) por cada participante. Existen también otras ayudas para actividades complementarias de promoción y para contratar personal de apoyo (hasta un 30 por 100 de la ayuda concedida por puesto de trabajo), así como para actividades formativas (hasta un 15 por 100 de lo concedido por puesto de trabajo). Estas últimas son unas ayudas superiores a las existentes anteriormente. La duración del programa tendrá un máximo de doce meses (antes era seis meses). La duración de la jornada puede ser variable, desde las tres horas como mínimo hasta la jornada completa. Hasta un 15 por 100 del tiempo total del contrato se puede dedicar a actividades formativas.

Esta iniciativa solía partir tradicionalmente de los ayuntamientos y se dirigía a realizar trabajos comunitarios, como limpieza de ríos, jardinería, pintura de bancos y barandillas, etc., normalmente durante seis meses. Sin embargo, desde que se aprobó la nueva normativa que lo regula, se ha abierto más la puerta a otras entidades, generalmente organizaciones no lucrativas que trabajan por la inserción y que van descubriendo las posibilidades de esta modalidad. Así, recientemente se ha dado el caso de dos de estas entidades que se han acogido a las ayudas del INBS para el desarrollo experimental de dos proyectos de empleo social protegido.

De esta forma, la entidad Traperos de Emaús ha creado un módulo específico para 20 personas con problemas graves de pobreza o exclusión social que no lograban finalizar su proceso de inserción con el itinerario habitual, por lo que se vio la necesidad de realizar un seguimiento más específico. Por otro lado, la asociación ISLAN, formada por expertos en servicios sociales, ha contratado a mujeres con cargas familiares en un servicio de reparto de paquetes y piezas. Ambos se han acogido a las ayudas que reconoce la normativa y han obtenido 32 y 14 millones de pesetas, respectivamente, del INBS. Una posible opción de futuro es que, en caso de que funcionen correctamente, podrían llegar a convertirse en centros de inserción sociolaboral. Así mismo, en el año 1999, se realizó un campo de trabajo gestionado por la asociación LA ROMANI que acogió a 6 personas de reinserción social.

La filosofía de esta medida no es sólo proporcionar un empleo temporal, con contrato, sueldo digno y seguridad social, a personas excluidas, sino que se realiza también un acompañamiento social para trabajar en su autoestima, sus hábitos de empleo, etc. Un seguimiento, realizado por expertos, que permite detectar y dar respuesta a otras necesidades no ligadas directamente al empleo (familiares, escolares, de salud...).

### **5.7.1.2. Ayudas a proyectos de trabajo individual**

Son prestaciones económicas de percepción única para proyectos de autoempleo y destinadas a personas con situaciones de marginación social, pretendiéndose la consecución de una respuesta estable a largo plazo.

Las personas beneficiarias de este tipo de prestación pueden ser, personas en situación de necesidad grave o especial riesgo, personas que hayan superado procesos de tratamiento de toxicomanía o estén en período de rehabilitación por problemas penitenciarios y se encuentren en situación de marginación.

La cuantía de la prestación podrá alcanzar como máximo el 70% de la cifra global del presupuesto del proyecto, sin que pueda superar el 150% del Salario Mínimo Interprofesional.

#### **5.7.1.3. Ayudas para la inserción laboral en empresas**

Esta prestación tiene por finalidad la incorporación de perceptores de renta básica o personas calificadas como sujetas a reinserción social a un puesto de trabajo, con la correspondiente remuneración salarial, dejando de percibir, en consecuencia, la citada renta básica.

Se subvenciona a las empresas que contratan a perceptores de renta básica, a jornada completa y por un mínimo de 6 meses hasta un máximo de 36, con el 100% del Salario Mínimo Interprofesional y con la cuota empresarial a la Seguridad Social. La nueva normativa de 1999 establece variaciones en este recurso.

#### **5.7.1.4. Centros ocupacionales**

Hemos visto como la incorporación sociolaboral de las personas excluidas era uno de los objetivos principales del Plan de lucha contra la exclusión. Sin embargo, existen personas cuya posibilidad de acceder al empleo es casi inexistente por diversos motivos, no todos reversibles: falta de habilidades sociales, falta de hábitos que permitan no sólo acceder al trabajo, sino mantenerlo, escasa capacidad de resolución de conflictos, escasas habilidades y formación laboral e, incluso, problemas de salud física o mental que, sin llegar a constituir una minusvalía de acuerdo a los parámetros oficiales, les dificultan seriamente el acceso al trabajo.

Para todas ellas es imprescindible un período de formación y adquisición de hábitos previo a su entrada en el mercado laboral. Para algunas de ellas, debido a su edad y dificultades, la situación de imposibilidad de empleabilidad puede llegar a ser irreversible. En cualquier caso, la sociedad, en atención a su dignidad de personas y al propio interés de la comunidad ha de dar una respuesta a estas personas que aporte ocupación, acompañamiento e integración en un grupo social. Esta respuesta no puede considerarse un recurso laboral, pero ha de incluir la producción de algún bien que proporcione la satisfacción de participar en la vida social de un modo significativo y favorezca la reconstrucción de una positiva imagen de sí mismo. Estos fines pretenden cubrirse con los centros ocupacionales.

### **5.7.2. Recursos**

Con objeto de facilitar el conocimiento por parte de los ciudadanos de las vías de acceso al ejercicio de sus derechos sociales, el INBS ha editado una *Guía de los Servicios Sociales en Navarra* (1998), con vocación de ser actualizada, y que constituye una buena fuente de referencia para este apartado.

En el área de incorporación sociolaboral, en el año 1998, existían en Navarra un total de 35 entidades. La mayor parte de éstas (un total de 27) realizan sus actividades sin precisar por lo general de un «centro» desde el que gestionar sus actuaciones. En cuanto a su naturaleza jurídica, la mayor parte adoptan la forma de asociaciones (29) y, en menor medida, de fundaciones



(4). Por último, cabe decir en cuanto al número de entidades que ha venido creciendo constantemente a lo largo de toda la década de los noventa, especialmente en los años 1997 y 1998.

En cuanto a las prestaciones, ya con datos para el año 1999, las principales medidas aplicadas en materia de incorporación socio-laboral son: la renta básica, a la que acceden 1600 familias, con un importe global de 600 millones de pesetas; y, los programas de incorporación socio-laboral que han permitido la realización de medio millar de contratos temporales.

La cuantía de la renta básica asciende al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, por lo que asciende a 54.090 pesetas mensuales (en el año 2001). Se trata de una cifra ínfima que difícilmente garantiza el nivel de subsistencia de su perceptor, de ahí que se trate de una prestación que, por lo general, viene acompañada de otros programas.

## **5.8. PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN FORAL 1990-1999**

En este apartado analizaremos la evolución del gasto público en programas de incorporación sociolaboral a lo largo de toda la década de los noventa. Utilizaremos los datos sobre gasto ejecutado por considerarlos información más representativa de la evolución de la actividad pública que los datos presupuestados. La tradicional inobservancia del rigor presupuestario que suele acompañar a la totalidad de partidas presupuestarias se acentúa en las partidas relacionadas con la protección social, entre otras razones por la incertidumbre existente acerca del número de prestacionistas que se acogerán a estas ayudas.

Se trata de unos gastos directamente relacionados con la evolución de la economía de donde se deriva la dificultad de su determinación a priori con exactitud. Una observación importante en este sentido, tal y como señala la Memoria del INBS para los años 1990-94, es que la partida presupuestaria de «ayudas a familias navarras sin medios de subsistencia» (que incluye la renta básica y el grueso del empleo social protegido y de inserción laboral en empresas) tiene la denominación de «ampliable», lo que significa que puede elevarse su dotación presupuestaria según las necesidades lo requieran. Este mecanismo de ampliación fue utilizado durante 1993 y 1994, de modo que los presupuestos iniciales se incrementaron en un 20,62% y un 27,3% respectivamente sobre lo inicialmente presupuestado. Según la memoria, estos incrementos se corresponden con la crisis económica de dichos años. En nuestra opinión, no puede obviarse esta clara influencia del ciclo económico, dato que es correlativo con el mayor número de desempleados que veíamos en la figura 1. Sin embargo, en un análisis a posteriori que analice los años siguientes (1995-1999), con tasas de desempleo constantemente decrecientes, observamos que el número de perceptores y el volumen de las cuantías sigue creciendo, lo que debilita la tesis del ciclo económico como razón principal de la evolución de la protección social.

En nuestra opinión, la continuidad duradera de los programas hace que sean más conocidos por los potenciales beneficiarios, lo que garantiza una mayor efectividad de estas políticas. La efectividad de los derechos y prestaciones sociales es un aspecto que no ha recibido la suficiente atención en el análisis de las políticas públicas. No basta con regular y reconocer un determinado derecho o prestación para que un determinado colectivo quede protegido sino que hace falta un importante esfuerzo de información y comunicación de las medidas, de modo que sean accesibles y comprensibles para aquellos colectivos a las que van dirigidas. El papel de la administración en este sentido es primordial. El proceso descentralizador del gasto público junto con las nuevas fórmulas de entender la lucha contra la exclusión pueden favorecer la efectividad de las políticas.

Un análisis de los datos de la tabla 1 que recogemos a continuación nos lleva a sugerir la posible validez de esta explicación. Observamos cómo en los períodos en que la crisis eco-



nómica ha quedado atrás (de forma clara a partir de 1994), se observa por contra un crecimiento continuo del número de perceptores. La ralentización de la tasa de crecimiento del número de perceptores puede también explicarse por la existencia de límites temporales (generalmente dos años) en la mayor parte de los programas. Existe un caso en que esta explicación es más evidente hasta el punto de que el propio Plan contra la exclusión social lo reconoce. Se trata de la explicación de las importantes variaciones que existen entre el año 1989 y 1990 (por este motivo es por lo que hemos incluido el año 1989 en la tabla 1 sobre los presupuestos ejecutados). La importante disminución resultante puede aclararse si consideramos la entrada en vigor en 1990 de una nueva normativa, relativamente cambiante, que impidió la renovación en igualdad de condiciones de las prestaciones concedidas anteriormente (entre las causas que impidieron la renovación cabe citar los problemas de conocimiento de la nueva normativa, documentación necesaria para la solicitud, plazos,...).

No obstante, la persistencia de las medidas en el tiempo también tiene su efecto negativo ya que facilita la existencia de comportamientos acomodaticios en aquellos supuestos en que, a veces mediante la pluralidad de prestaciones, se obtienen unos niveles de protección que desincentivan el cambio de estatus social. Se trata de fenómenos denominados como «trampa de la pobreza» que las nuevas reformas aplicadas pretenden de algún modo subsanar (instituciones como la obligatoriedad del acuerdo sociolaboral para la participación en determinados programas, la mayor intensidad de las tareas formativas,...). Por este motivo, la adaptación de las normas (así como el control de su gestión, de su eficacia y eficiencia) puede ser una necesidad importante de la que no debe prescindirse, pero sí cabe defender la existencia de normas claras y precisas que faciliten la comprensión e impidan, en la medida de lo posible, el posible fraude legal o de hecho de las políticas aplicadas.

**TABLA 30**  
**Evolución del número de perceptores y cuantía de los diferentes programas de incorporación socio-laboral en Navarra (1989-1999) (en millones de pesetas)**

	Ayudas a proyectos de trabajo indiv.		Renta básica		Empleo social protegido		Inserción laboral en empresas		Total	
	Precep.	Cuantía	Precep.	Cuantía	Precep.	Cuantía	Precep.	Cuantía	Precep.	Cuantía
1989	–	–	470	95,00	566	400,0	–	–	1.036	495,00
1990	–	–	96	10,90	242	262,2	1	1,40	339	274,50
1991	–	–	433	95,40	476	275,4	2	2,80	911	373,60
1992	–	–	552	137,10	414	281,2	25	17,70	991	436,00
1993	–	–	835	201,00	452	348,6	46	32,20	1.333	581,80
1994	–	–	1.141	272,00	501	339,2	72	30,80	1.715	642,00
1995	–	–	1.329	345,00	565	343,0	113	47,80	2.007	735,80
1996	15	10,50	1.502	417,00	449	348,0	65	53,73	2.031	829,23
1997	10	6,44	1.646	457,19	420	482,0	66	42,28	2.142	987,91
1998	11	9,76	1.634	502,00	446	448,0	157	145,00	2.248	1.104,87
1999	4	2,16	1.624	580,00	329	421,0	143	115,00	2.100	1.118,68

En caso de discrepancias entre las fuentes utilizadas, se opta por la información ofrecida por el INBS; en el número total de prestaciones puede haber duplicidades, personas que hayan cobrado ayuda un mismo año por varios conceptos —generalmente renta básica combinada con otro programa.

FUENTE: Memorias del INBS, Plan de lucha contra la exclusión social, elaboración propia.

## 5.9. CONCLUSIONES

A la luz de todo lo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Existe una larga tradición de asistencia social en Navarra, tanto privada como pública, que en la última década se ha visto consolidada. En este período, las mejoras en el nivel de protección social y en la empleabilidad de la sociedad navarra son notables y manifiestas.
2. Los continuos cambios de la economía actual requieren un sistema de cobertura que desempeñe funciones informativas y favorezca políticas activas de empleo que permitan la reconversión; haga posible el aprendizaje de conocimientos y habilidades para la inserción laboral; y, que colabore en la adecuación entre demandantes y oferentes de trabajo. Los cambios sectoriales de Navarra en la última década han sido significativos, lo que en parte ha sido posible gracias a los sistemas de protección, asistencia y reinserción social existentes.
3. La feminización del desempleo sigue siendo un problema necesitado de estudio y de medidas efectivas correctoras de la situación actual. Las recientes ayudas aprobadas, y otras pendientes (gratuidad o subvención de los servicios de guardería, fomento de las guarderías laborales) urgen el seguimiento de su incidencia sobre la efectiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Los efectos perversos de muchas de las medidas tradicionalmente aplicadas son buena muestra de los históricos fracasos que se han repetido sin distinción del color político original de las propuestas.
4. Una mayor utilización de los instrumentos fiscales, en especial mediante el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) parece deseable. Se trata de una vía que puede ser más eficaz que sus alternativas (Seguridad Social o Asistencia Social) y que cuenta con una aplicación mucho más intensa en la mayor parte de países de la Unión Europea. Además se trata de una vía donde las posibilidades competenciales de la Comunidad Foral de Navarra son bastante más amplias que en el caso de regulaciones más próximas o fronterizas con la legislación laboral. No obstante, debería analizarse previamente cuál es el coste de estas medidas fiscales ya que, si se tradujera en importantes gastos fiscales, pudiera ocurrir que se estuviera dificultando la puesta en marcha de otras políticas públicas quizás más eficientes (subvención o gratuidad de los servicios de guardería y cuidados domiciliarios,...).
5. La mejora de las actividades formativas, tanto la dirigida a los desempleados, a los trabajadores, así como la nueva formación profesional, es uno de los ejes principales sobre los que se desarrollará la futura adecuación de los mercados locales. El colectivo de desempleados de larga duración así como las personas excluidas exigen un seguimiento que facilite la reinserción de estas personas con especial dificultades.
6. Debe prestarse una mayor atención a la evaluación de las políticas sociales. Deben diferenciarse los distintos aspectos que deben ser evaluados: *a)* la eficacia de los programas, determinando si las prestaciones y actuaciones alcanzan a todos los potenciales beneficiarios; y *b)* la eficiencia de los programas, de modo que se determine si la aplicación se desarrolla al menor coste posible. La evaluación debería extenderse tanto a los servicios prestados por entes públicos como privados, especialmente si son subvencionados. Las mejoras en el control del gasto público están estrechamente relacionadas con la evaluación de los proyectos.
7. Todos estos fines de evaluación, control y análisis han de verse favorecidos por la existencia de una mayor transparencia y publicidad de la información existente. Las Administraciones Forales han avanzado notablemente en este objetivo en los últi-

mos años, coadyuvadas por los sistemas de información y las nuevas tecnologías, pero consideramos que debe profundizarse en la forma de garantizar el mayor acceso posible de esta información, en especial a los titulares de los derechos sociales.

8. En suma, consideramos que la labor desempeñada por la Administración Foral en el ámbito del mercado de trabajo y de la protección social ha contribuido notablemente al estado relativamente aceptable en que nos encontramos. Su capacidad de reacción en un contexto que exige flexibilidad y proximidad a la realidad ha permitido una mayor adecuación a las necesidades más imperantes de los colectivos que implícitamente demandaban su atención. No obstante, no debemos incurrir en un peligroso conformismo, puesto que los problemas latentes son importantes. El inevitable curso de la economía global en que vivimos, caracterizada por su incierta y cambiante evolución, exige una atención continua a estos problemas por parte de los poderes públicos.

## 6. LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: UNA POLÍTICA PROPIA, DIFERENCIADA Y EFICIENTE<sup>3</sup>

### 6.1. INTRODUCCIÓN<sup>4</sup>

El propósito de este trabajo es analizar las líneas fundamentales de la acción pública de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda<sup>5</sup>. Este objeto de estudio se aborda en dos grandes bloques.

Por un lado, una parte de *carácter institucional*, donde se trata de la evolución de la política de vivienda en Navarra, de las competencias asumidas por la Comunidad Foral Navarra en materia de vivienda, la organización de la vivienda en la Administración Foral de Navarra, la normativa reguladora y, finalmente, los planes y programas de vivienda. Ello permite comprobar las posibilidades, sólo existentes en Navarra y en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de desarrollar una política propia y diferenciada de la estatal.

Por otro lado, una *parte sustantiva* que a su vez es susceptible de subdividirse en dos partes: la primera de índole *formal*, en la que se resume el sistema de protección de la vivienda, se analiza la posición jurídica de los beneficiarios de la protección, se exponen el siste-

<sup>3</sup> Este trabajo se terminó en enero de 2001. Desde entonces hasta el momento de corregir pruebas (finales de 2002) se han producido novedades importantes en el ámbito de la vivienda en Navarra (aprobación del Plan de vivienda 2001-2004 y de diversas normas legales) que no afectan al objeto central de este capítulo —el estudio de la política de vivienda en la década 1990-99—, pero sí afectan al futuro —ya presente— de la vivienda en Navarra, por lo que serán referenciadas a lo largo del trabajo.

<sup>4</sup> Las abreviaturas principales utilizadas en este trabajo son:

DFV: Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra.

LFFV: Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

LFOTU: Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

LORAFNA: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

VPO: Vivienda de protección oficial.

VPT: Vivienda de precio tasado.

<sup>5</sup> Debo expresar mi más sentido agradecimiento a D. Luis Antonio Ayesa Ajona, Director del Servicio de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, por los datos, informaciones y sugerencias que me ha formulado, sin los cuales la realización del presente trabajo hubiera sido poco menos que imposible.

ma de la promoción directa por el Gobierno de Navarra y se sintetizan los principales instrumentos de la política de suelo; y la segunda de índole *material* en la que se muestran los resultados de la política de vivienda con datos sobre las viviendas construidas y rehabilitadas, así como los presupuestos de los últimos diez años. Este análisis pone de relieve que la Comunidad Foral de Navarra ha desarrollado, efectivamente, una política diferente de vivienda que otorga mayor protección y que destaca por su eficiencia al comparar sus resultados con los de las restantes Comunidades Autónomas. Estamos, en suma, ante una política de vivienda propia de Navarra, diferente y con un alto grado de eficiencia.

Finalmente el trabajo termina con las perspectivas de futuro de la vivienda en Navarra, las conclusiones y la bibliografía utilizada para la realización del trabajo.

## 6.2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN NAVARRA

La política de vivienda, con el sentido que tiene en la actualidad, se remonta en nuestro país a los primeros años del siglo xx. No obstante para examinar la evolución de la política de vivienda de la Comunidad Foral Navarra, objeto del presente estudio, ha de partirse de la época postconstitucional. Pues bien, en dicha evolución es posible distinguir dos grandes etapas:

- 1.<sup>a</sup> Hasta 1992 la Comunidad Foral sólo ejercía las competencias en materia de vivienda asumidas con exclusividad en la LORAFNA de una manera parcial. Ello se debía a que la financiación de las actuaciones protegibles era compartida con el Estado, lo que propiciaba la plena aplicación de la normativa estatal de vivienda. Como ocurría en el resto del Estado, la ejecución de los planes de vivienda se realizaba a través de los correspondientes Convenios de financiación entre el Gobierno de Navarra y la Administración estatal<sup>6</sup>. En cualquier caso ya en 1989, se aprobó la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda<sup>7</sup>, con la que se inicia una tímida separación de la política estatal de vivienda y que, para algunos —de forma un tanto exagerada— suponía ya la concreción de una política autónoma y separada completamente de la estatal (Rodríguez López, 1990).
- 2.<sup>a</sup> Desde 1992 la Comunidad Foral de Navarra ejerce plenamente sus competencias en materia de vivienda, incluida la financiación, lo que le permite diseñar una política de vivienda más amplia que la de las restantes Comunidades Autónomas, salvo la del País Vasco que goza de iguales posibilidades. A su vez esta etapa puede dividirse en dos períodos:
  - a) Un *período inicial* que arranca en 1992 cuando se aprueba la norma que sigue siendo la cabecera del grupo normativo de la vivienda en Navarra: la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda<sup>8</sup>. A partir de ella se aprueban multitud de normas reglamentarias para su desarrollo (sobre financiación y apoyo de actuaciones protegidas en materia de vivienda, sobre las normas técnicas de diseño y calidad de las VPO y VPT, etc.). Esta norma es

<sup>6</sup> Convenios de 28 de marzo de 1988, de 10 de mayo de 1989 y de 9 de mayo de 1990, publicados respectivamente en BOE de 9 de junio de 1988, de 13 de noviembre de 1989 y de 21 de agosto de 1990.

<sup>7</sup> Sobre la incidencia que el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992 tuvo en esta Ley Foral, véase Ramírez Sánchez (1993).

<sup>8</sup> Nótese, en cualquier caso, que la previsión de una Ley Foral sobre el sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, ya se había establecido en la Disposición final 4.<sup>a</sup> de la LF 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

la que marca ya claramente las diferencias con el modelo estatal de protección a la vivienda.

- b) Un segundo *período de consolidación* comienza con la aprobación del Plan de Vivienda de Navarra 1997-2000 y una multitud de reformas reglamentarias y de nuevas disposiciones, finalmente refundidas en el D.F. 287/1998. En el momento presente está pendiente de la tramitación parlamentaria el nuevo Plan de Vivienda 2001-2004 que no parece que vaya a inaugurar una nueva época en la política de vivienda en Navarra, sino que más bien va a mantener, con ligeras modificaciones, la línea iniciada en 1997<sup>9</sup>.

### 6.3. LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE VIVIENDA

La vivienda aparece configurada en la Constitución española como una materia cuyas competencias pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1, 3.º), sin que el Estado ostente directamente competencias sobre dicha materia. Por su parte la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA)<sup>10</sup> establece en su artículo 44.1 que «Navarra tiene competencias exclusivas sobre las siguientes materias: Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (...)».

Los correspondientes trasposos no se produjeron hasta el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda<sup>11</sup>, y Real Decreto 1698/1985, de 1 de agosto de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de vivienda rural<sup>12</sup>.

Sin embargo, fue el convenio económico entre el Estado y Navarra de 1990 el que permitió a la Comunidad Foral alcanzar una plena autonomía financiera y desvincularse de la financiación estatal para vivienda. Esta circunstancia ha permitido a la Comunidad Foral realizar una política de vivienda diferenciada de la estatal.

Ello es debido a que la normativa estatal sobre vivienda se vincula a la financiación estatal de las medidas que ella misma regula. Es evidente que la exclusividad de las competencias autonómicas en materia de vivienda no significa que el Estado no tenga posibilidades de intervenir en materia de vivienda. La competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.º) ha permitido al Estado intervenir en todos aquellos sectores económicos de relevancia, a pesar de que las competencias sectoriales correspondientes (agricultura, turismo, vivienda) correspondan a las Comunidades Autónomas. En materia de vivienda concurre además la competencia estatal sobre bases de ordenación del crédito (artículo 149.1 11.º), dadas las modalidades financieras de ayudas a la vivienda. Por ello en un primer momento pudo afirmarse que la competencia exclusiva sobre vivienda de la Comunidad Foral chocaba con las citadas competencias exclusivas del Estado y que, por ello, debía ejecitarse en estrecha colaboración con el Estado y por la vía de convenios (Santamaría Pastor).

No obstante, las cosas han discurrido de otra manera. El Estado ha querido reservarse la regulación exhaustiva de las actuaciones protegibles en materia de vivienda por la vía de retener los

<sup>9</sup> Finalmente, el Plan de Vivienda 2001-2004 se aprobó por el Gobierno de Navarra en febrero de 2001. Por su parte, la Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Parlamento de Navarra aprobó dicho plan con una serie de propuestas de resolución el día 26 de junio de 2002 (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, V Legislatura, núm. 78, de 8 de agosto de 2002).

<sup>10</sup> BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

<sup>11</sup> BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1985 y BON s/n, extraordinario, de 29 de agosto de 1985.

<sup>12</sup> BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 1985 y BON s/n, extraordinario, de 21 de septiembre de 1985.

fondos correspondientes a una competencia autonómica como es la vivienda. En vez de transferir dichos fondos a las Comunidades Autónomas de manera incondicionada y establecer unas bases sobre vivienda, limitadas a los aspectos en que afectara a la ordenación general de la economía, se ha establecido una regulación completa y exhaustiva, impidiendo a las Comunidades Autónomas desarrollar sus propias políticas de vivienda. Esta manera de actuar ha sido muy criticada por la doctrina jurídica, que ha postulado la necesidad de redefinir las bases estatales, desvinculándolas de los fondos destinados a vivienda (Iglesias González 2000 a, Beltrán de Felipe, 2000).

La consecuencia ha sido que allí donde existe autonomía financiera e independencia de los fondos estatales destinados a vivienda (País Vasco y Navarra), se ha podido realizar una política de vivienda plenamente autónoma y diferenciada de la estatal. Jurídicamente el efecto ha consistido en que la normativa básica estatal funcione en Navarra, no tanto como auténtica legislación básica, sino más bien como legislación supletoria de la legislación foral navarra. De hecho las diferencias entre la normativa navarra y la básica estatal se extienden a muy diversos aspectos: plazo de la limitación de precio de venta y renta de las VPO, concepto y requisitos de las VPT, límite de repercusión del suelo urbanizable en el precio máximo de las VPO, procedimiento de selección para la adjudicación de VPO de régimen especial, tipos de interés aplicables a las actuaciones protegibles, etc. La comparación entre ambas políticas, estatal y navarra, es muy difícil dado que utilizan criterios diversos en algunas actuaciones protegibles, pero en general se ha podido afirmar, mediante la comparación de las subvenciones previstas en las respectivas normativas, que en Navarra existe un mayor nivel de protección que en la legislación estatal (Iglesias González, 2000 a).

En conclusión. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda, ligadas a su autonomía financiera y a las condiciones en que se ha dictado la legislación estatal, le han permitido ir más allá que el resto de CC.AA. (salvo la del País Vasco) y diseñar una política de vivienda plenamente autónoma y diferenciada de la estatal.

#### **6.4. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE VIVIENDA**

En materia de vivienda deben distinguirse en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la organización general de la vivienda por un lado, y por otro las sociedades públicas con forma jurídica privada que conforman la organización institucional de Navarra en esta materia.

##### **6.4.1. Administración general de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda**

En un primer momento la vivienda se encuadraba orgánicamente en el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, pero desde 1986 ha pasado a encuadrarse junto a Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En efecto, la organización general de la Administración Foral de Navarra en materia de vivienda está regulada en el Decreto Foral 428/1996, de 30 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda<sup>13</sup>, modificado posteriormente en tres ocasiones<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> BON núm. 126, de 16 octubre de 1996.

<sup>14</sup> Modificaciones aprobadas por los Decretos Forales 321/1997, de 3 de noviembre, (BON núm. 134 de 7 de noviembre de 1997); 122/1998, de 30 de marzo, (BON núm. 47 de 23 de abril de 1998) y 93/1998, de 23 de marzo, (BON núm. 46 de 17 de abril de 1998).

El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda se estructura en diversos servicios, entre los que se encuentra el *Servicio de Vivienda*, que junto con el de Ordenación del Territorio y Urbanismo, integra la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda (artículos 1 y 2 del citado DF 428/1996).

Al Servicio de Vivienda se le atribuyen las siguientes funciones (artículo 29 DF 428/1996):

- La ejecución y gestión de la política de vivienda que realice e impulse el Gobierno de Navarra.
- La gestión para la obtención de suelo y edificación requeridos para el cumplimiento de la política del Gobierno de Navarra.
- La colaboración con el Estado en materia de vivienda y edificación en que haya concurrencia de competencias.
- La coordinación y colaboración en materia de vivienda con las entidades locales, entidades de crédito, asociaciones de constructores y promotores, cámaras de la propiedad urbana y otras asociaciones, así como con los particulares y ciudadanos.
- Las que las disposiciones vigentes le encomienden y las que le asigne el Director General relacionadas con la materia de vivienda.

Por su parte el Servicio de Vivienda se estructura en tres secciones:

- 1.<sup>a</sup> Sección de Edificación<sup>15</sup>.
- 2.<sup>a</sup> Sección de Gestión Económica y Planificación<sup>16</sup>.
- 3.<sup>a</sup> Sección de Suelo Residencial<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sus funciones son las siguientes (artículo 31 DF 428/1996):

- Control de requisitos técnicos en la edificación de viviendas.
- Elaboración de la normativa de diseño y calidad de las viviendas.
- Gestión de programas de arquitectura de calidad.
- Gestión de la oferta de suelo público.
- Estudio de los costes de edificación.
- Supervisión de las actuaciones de las oficinas territoriales.
- En general, todas aquellas funciones relativas al tratamiento de la edificación en el contexto de la política de vivienda y las que le encomiende el Director del Servicio.

<sup>16</sup> Sus funciones son las siguientes (artículo 32 DF 428/1996):

- Formulación de planes y programas de ayudas para operaciones protegibles.
- Localización espacial de necesidades de vivienda.
- Seguimiento de convenios financieros.
- Gestión de las ayudas públicas destinadas a actuaciones protegibles en materia de vivienda.
- Desarrollo de los instrumentos de evaluación de los planes y programas de vivienda.
- En general, todas aquellas funciones orientadas al destinatario de los planes y programas de vivienda y las que le encomiende el Director del Servicio.

<sup>17</sup> Sus funciones son las siguientes (artículo 33 DF 428/1996):

- Organizar los concursos de adjudicación de suelo público residencial que promueva el Gobierno de Navarra.
- Gestionar la adquisición de suelo público residencial.
- Colaborar con los Ayuntamientos en la formación de patrimonios municipales de suelo y en sus procesos de urbanización.
- Gestionar, en colaboración con el Servicio de Patrimonio, el suelo residencial del Gobierno de Navarra y su urbanización».



#### 6.4.2. Administración institucional de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda

La administración institucional navarra en materia de vivienda está integrada por dos sociedades públicas con forma jurídica mercantil, adscritas ambas al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda:

- a) **Gestión Ambiental-Viviendas de Navarra, S. A. (VINSA)** fue constituida por el Decreto Foral 43/1988, de 4 de febrero<sup>18</sup>, justificándose su creación por la necesidad de contar con un promotor público de viviendas con fines sociales, que pueda operar junto a las empresas privadas en el campo de la promoción de viviendas. Se trataba de conseguir que la promoción pública de viviendas pudiera acceder a las vías de financiación a través de créditos blandos de las entidades financieras con subsidiación del Estado.

Consecuentemente, el objeto social de esta Sociedad, de acuerdo con sus Estatutos (artículo 4) es «la rehabilitación y promoción de viviendas de protección oficial y cuantas actividades complementarias, accesorias y auxiliares sean precisas a tal fin en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

- b) La Sociedad **Navarra de Suelo Residencial, S. A. (NASURSA)**, fue creada por el Acuerdo de 29 de marzo de 1999<sup>19</sup>, motivando su creación en la necesidad de una sociedad pública que asuma las funciones de gestión, control y apoyo necesarias en materia de suelo y vivienda, ante la situación del mercado del suelo en Navarra, en el que se constataba la carencia de suelo urbanizado para ser edificado a corto plazo, especialmente a la vista de la previsión del Plan de vivienda de Navarra 1997-2000.

El objeto social de esta sociedad, de acuerdo con sus estatutos (artículo 4) consiste en «la realización de actividades ligadas a la gestión, investigación, desarrollo y promoción en materia de suelo principalmente residencial, la gestión y dinamización de actuaciones urbanísticas, la elaboración de estudios en materia de vivienda y el suelo en la Comunidad Foral, y la colaboración con las entidades para la gestión y desarrollo de los suelos edificables y del patrimonio público».

---

<sup>18</sup> BON núm. 24, de 22 de febrero de 1988.

<sup>19</sup> BON núm. 47, de 19 de abril de 1999 (corrección de errores en el BON núm. 52, de 28 de abril de 1999).



### 6.4.3. Organigrama

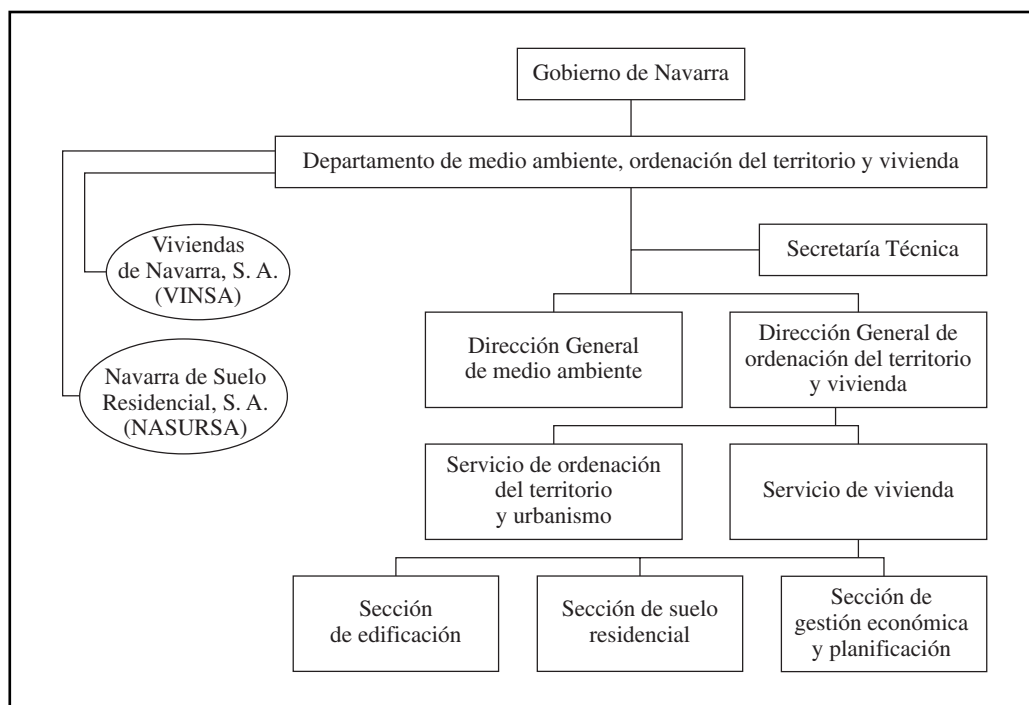


Figura 16. Organigrama.

### 6.5. PRESUPUESTOS DE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Las actuaciones y resultados expuestos han podido llevarse a cabo gracias fundamentalmente a los Presupuestos Generales de Navarra. Recuérdese que desde 1992 la financiación en materia de vivienda corre a cargo íntegramente de la Comunidad Foral de Navarra, salvo las cantidades ya comprometidas por el Estado, que aproximadamente durarán hasta 2015 y que en este período han sido las siguientes:

TABLA 31

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Millones	1.267	1.351	1.288	1.014	984	768	620	721

FUENTE: Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra.

En la tabla siguiente se exponen los gastos destinados al proyecto «Construcción y rehabilitación de viviendas» en los Presupuestos Generales de Navarra, destacando las partidas más representativas e importantes:

- a) Adquisición y promoción de suelo, vivienda y edificación.
- b) Subvenciones y subsidios para actuaciones en vivienda.

TABLA 32

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
a)	1.400,0*	1.263,0	1.400,0	1.440,0	1.500,0	1.200	1.100	1.050,0	1.000,0
b)	3.267,0	3.285,0	3.765,0	5.000,0	3.834,0	6.924	7.249	6.991,0	6.700,0
<b>Total</b>	<b>5.743,6</b>	<b>5.576,1</b>	<b>6.107,4</b>	<b>7.188,3</b>	<b>6.410,1</b>	–	–	<b>8.651,1</b>	<b>8.172,1</b>

\* En millones.

FUENTE: Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra.

Lo más significativo es que el incremento anual de las partidas presupuestarias destinadas a la adquisición y promoción de suelo, vivienda y edificación se interrumpe en 1997, año a partir del cual comienza a descender. Paralelamente, en 1997 la partida de subvenciones y subsidios para actuaciones en vivienda casi se duplica y en los años posteriores prácticamente se mantiene. La alteración de esta línea se debe en buena medida al cambio de orientación política del Gobierno (del Gobierno tripartito PSOE-CDN-EA) de centro-izquierda, al Gobierno de UPN de centro-derecha), y de la aplicación del Plan de Vivienda de Navarra 1997-2000.

## 6.6. NORMATIVA REGULADORA DE LA VIVIENDA EN NAVARRA

La normativa reguladora de la vivienda en Navarra es muy compleja. Por un lado se encuentra la legislación estatal que, no obstante su carácter preconstitucional, tiene carácter básico y es aplicable en Navarra, aunque de manera supletoria de la propia normativa navarra<sup>20</sup>. Por lo que se refiere a la normativa emanada de las instituciones navarras hemos de distinguir, los siguientes subgrupos normativos:

- Las normas sobre competencias y organización que ya han quedado citadas.
- La normativa sobre las actuaciones protegibles en materia de vivienda.
- La normativa sobre habitabilidad y calidad de la edificación.
- La normativa sobre materias afines que inciden en la política de vivienda.

### 6.6.1. Normativa sobre las actuaciones protegibles en materia de vivienda

La legislación navarra de vivienda está encabezada por la *Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda*<sup>21</sup>, modificada parcialmente por la *Ley Foral 5/1993, de 15 de abril, Ley Foral 2/1994, de 9 de diciembre, y la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1996*. Esta Ley Foral se aprueba tras la asunción ple-

<sup>20</sup> Esta legislación básica estatal sobre vivienda está constituida por las siguientes normas:

- Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de Viviendas de Protección Oficial.
- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978.
- Real Decreto 224/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial (en lo no derogado por el RD 3148/78).

En materias relacionadas con la vivienda han de ser destacadas también la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones* y la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación*.

<sup>21</sup> BON núm. 157, de 30 de diciembre de 1992.

na por Navarra de las competencias en materia de vivienda de acuerdo con el proceso explicado más arriba.

La Ley Foral se encuentra, en la actualidad, desarrollada por el *Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra*<sup>22</sup>, modificado parcialmente por el Decreto Foral 621/1999, de 20 de diciembre<sup>23</sup>, y el Decreto Foral 350/2000, de 30 de octubre. El Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, introduce algunas mejoras puntuales sobre la financiación y tramitación de las ayudas, se adapta a la normativa estatal sobre arrendamientos urbanos, pero sobre todo responde a la intención de refundir diversas normas reglamentarias que habían desarrollado con anterioridad, de manera parcial, la Ley Foral 14/1992<sup>24</sup>. Especial repercusión social tuvo la aprobación del citado Decreto Foral 621/1999, de 20 de diciembre, por el que se modificó, aparte de otras determinaciones, el plazo mínimo para solicitar la descalificación voluntaria de VPO, incrementándolo de 5 a 12 años<sup>25</sup>.

Además, han de tenerse en cuenta las siguientes disposiciones específicas sobre viviendas protegidas:

a) *Sobre viviendas de protección oficial:*

- Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención en materia de suelo y vivienda<sup>26</sup>, de la que quedan en vigor los artículos 43 a 48 referentes a los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección oficial<sup>27</sup>.
- Orden Foral 550/1992, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las Ordenanzas-Normas Técnicas de diseño de viviendas de protección oficial, Ordenanzas<sup>28</sup>, que han sido objeto con posterioridad de algunas modificaciones parciales<sup>29</sup>.
- Orden Foral 2843/1986, de 24 de octubre, por la que se limita el presupuesto protegible de los expedientes que se acojan al régimen de viviendas de Protección Oficial<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> BON, núm. 149, de 14 de diciembre de 1998.

<sup>23</sup> BON, núm. 163, de 29 de diciembre de 1999.

<sup>24</sup> BON, núm. 142, de 24 de noviembre de 2000.

<sup>25</sup> Este Decreto Foral 287/98 y sus modificaciones posteriores han sido derogados por el nuevo Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, por el que se regulan las medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de viviendas de protección oficial en Navarra (BON, núm. 145, de 30 de noviembre de 2001), el cual, a su vez, ha sido parcialmente modificado por el Decreto Foral 204/2002, de 30 de septiembre (BON, núm. 123, de 11 de octubre de 2002).

<sup>26</sup> Se trataba concretamente de los Decretos Forales 100/1997, de 14 de abril; 338/1997, de 17 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda en régimen de alquiler destinadas a personas menores de 30 años (Alquiler-Joven) en Navarra, 374/1997, de 15 de diciembre, por el que se regula la vivienda de integración social, 190/1998, de 15 de junio, en materia de rehabilitación de viviendas, y del Decreto Foral 355/1997, de 1 de diciembre, que estableció características de los préstamos cualificados.

<sup>27</sup> El resto de su articulado fue derogado por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>28</sup> BON núm. 129, de 26 de octubre de 1992.

<sup>29</sup> OF 467/1994, de 15 de enero, de 1 de junio, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se añade una nueva Ordenanza sobre ascensores; OF 503/1995, de 27 de junio, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se modifica la Ordenanza novena de las VPO, relativa a viviendas unifamiliares, y la OF 194/1996, de 15 de marzo, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se complementa la Ordenanza número 13 de las VPO.

<sup>30</sup> BON núm. 135, de 3 de noviembre de 1986.

- b) Sobre *Viviendas de Precio Tasado*, existe la Orden Foral 282/1993, de 19 de mayo, por la que se aprueban las normas técnicas de diseño aplicables a los edificios de viviendas de precio tasado<sup>31</sup>, también con alguna modificación posterior<sup>32</sup>.

Debe llamarse la atención sobre las eventuales Leyes-medida que determinan aspectos puntuales de las actuaciones protegibles relativas, por ejemplo, a módulos<sup>33</sup>, a las condiciones de los préstamos, a la declaración de áreas preferentes de rehabilitación, etc.

A toda esta normativa acompaña el Decreto Foral 322/1998, de 2 de noviembre, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de vivienda y control de la edificación<sup>34</sup> y que, como su propia denominación indica, es aplicable también a las materias a las que a continuación me refiero.

### 6.6.2. Normativa sobre habitabilidad y calidad de la edificación

En este ámbito cabe destacar, además de las ya citadas sobre las normas técnicas de diseño de las viviendas protegidas, las siguientes normas:

- Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad<sup>35</sup>.
- Orden Foral 268/1990, de 14 de mayo, por la que se regula la expedición de cédulas de habitabilidad a viviendas libres cuya construcción se inició como viviendas de protección oficial<sup>36</sup>.
- Decreto Foral 322/2000, de 2 de octubre, del Gobierno de Navarra, por el que se regula el Libro del Edificio<sup>37</sup>.

### 6.6.3. Normativa sobre materias afines

Debe reseñarse aquí sobre todo la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>38</sup>, modificada parcialmente por las Leyes Forales 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico, y 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1999<sup>39</sup>, así como su normativa de desarrollo.

<sup>31</sup> BON núm. 72, de 11 de junio de 1993.

<sup>32</sup> Concretamente por la OF 466/1994, de 1 de junio, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se complementa la Ordenanza «1.6. Ascensores» de viviendas de precio tasado.

<sup>33</sup> Disposición adicional 6.ª LFFV:

1. La cuantía de los módulos o precios máximos de venta por metro cuadrado útil de la vivienda correspondientes a viviendas de protección oficial, en régimen general y especial, y de precio tasado será fijada anualmente en la correspondiente Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.
2. En caso de prórroga del presupuesto, el Gobierno de Navarra podrá incrementar transitoriamente dichos módulos hasta el porcentaje previsto de crecimiento del IPC.

<sup>34</sup> BON núm. 144, de 2 de diciembre de 1998.

<sup>35</sup> BON núm. 85, de 13 de julio de 1988.

<sup>36</sup> BON núm. 79, de 2 de julio de 1990.

<sup>37</sup> BON núm. 129, de 25 de octubre de 2000.

<sup>38</sup> BON núm. 84, de 15 de julio de 1994 (correcciones de errores en el BON núm. 112, de 16 de septiembre de 1994).

<sup>39</sup> Ambas publicadas en el BON núm. 157 de 31 de diciembre de 1998.

Disposiciones específicas sobre la vivienda de ancianos se encuentran en la normativa sobre servicios sociales, en particular en el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo<sup>40</sup> que desarrolla la LF 9/1990, de 13 de noviembre, de autorizaciones, inspecciones y sanciones en materia de servicios sociales. Dicho Decreto Foral define y regula los requisitos exigibles a los apartamentos tutelados y las viviendas comunitarias para la tercera edad.

Finalmente, aunque no se refiere directamente a la vivienda sino más bien a elementos urbanísticos y a edificios públicos, ha de citarse la avanzada normativa foral sobre barreras físicas (L.F. 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales y su Reglamento aprobado por D.F. 154/1989).

## 6.7. PLANES Y PROGRAMAS

### 6.7.1. Los planes de vivienda

#### 6.7.1.1. *Naturaleza y evolución*

La planificación es una de las técnicas jurídicas más empleadas por la Administración en el diseño y ejecución de sus políticas. Sin embargo, no todos los planes tienen la misma naturaleza jurídica, ni la misma eficacia. Algunos planes —como los urbanísticos— son indudablemente normas jurídicas de obligado cumplimiento tanto para la Administración como para los particulares. Otros planes, en cambio, no tienen naturaleza normativa y se limitan a ser instrumentos programáticos, de contenido político, de previsión de infraestructuras y dotación de fondos, etc. Este segundo tipo de planes a menudo presenta problemas de seguridad jurídica: su procedimiento de aprobación está carente de regulación, se desconoce el momento exacto de su aprobación cuando interviene el Gobierno y el Parlamento, se aprueban por actos jurídicos atípicos (como acuerdos o resoluciones del Parlamento), no son objeto de publicación oficial, ni se les da otro tipo de publicidad. Todo ello enmaraña la eficacia real de estos planes y, lo que es más grave, genera una gran inseguridad jurídica<sup>41</sup>.

Los planes de vivienda carecen de naturaleza normativa, es decir, no forman parte de la ordenación jurídica de la vivienda, sino que tienen carácter programático o político. Por tanto, sus previsiones no son exigibles judicialmente, sino que el incumplimiento de los compromisos determinados en el plan quedan relegados a una eventual responsabilidad política.

Sin embargo, la importancia de los planes de vivienda está fuera de toda duda y constituyen instrumentos fundamentales en la política de vivienda, en cuanto que contienen el diagnóstico de la situación de la vivienda en un momento dado, fijan los objetivos de la política de vivienda para un período determinado y establecen las actuaciones necesarias para lograr los citados objetivos.

Como ya se ha visto, hasta 1992 Navarra no asume completamente las competencias y financiación en materia de vivienda. La ejecución de los planes de vivienda dependían, como ya se ha dicho, de los correspondientes convenios de financiación entre el Gobierno de Navarra y la Administración Estatal. El primer plan de vivienda con la financiación plenamente

<sup>40</sup> BON núm. 84, de 5 de julio de 1991.

<sup>41</sup> Buena prueba de la incertidumbre que rodea a los planes de vivienda es lo sucedido con el Plan de Vivienda 2001-2004. Este plan fue aprobado por el Gobierno de Navarra en febrero de 2001. Pero fue objeto de discusión en la Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Parlamento de Navarra que, finalmente, aprobó dicho plan con una serie de propuestas de resolución el día 26 de junio de 2002 (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, V Legislatura, núm. 78, de 8 de agosto de 2002). Sin embargo, en el momento de escribir estas líneas (diciembre de 2002) el plan no ha sido objeto de publicación.

asumida por la Comunidad Foral de Navarra es *el Plan de vivienda de Navarra 1997-2000*, aprobado por el Parlamento de Navarra el 24 de junio de 1997<sup>42</sup>.

### 6.7.1.2. *El Plan de vivienda de Navarra 1997-2000*

- *Principios inspiradores, objetivos, actuaciones y coste del plan*

Este plan ha supuesto para Navarra un replanteamiento íntegro de la política de vivienda. El principio básico inspirador del plan fue el de acentuar los aspectos redistributivos y solidarios de la política de vivienda, concentrando para ello las ayudas económicas en los sectores de menores ingresos<sup>43</sup>.

El plan se propone conseguir los dos *objetivos generales* siguientes:

1. Ayudar a las personas que necesitando una vivienda no pueden acceder a ella por no disponer de los suficientes recursos económicos.
2. Contener el precio de la vivienda en Navarra, al tiempo que se apuesta por la mejora de su calidad.

Estos dos objetivos generales se articulan en doce *objetivos concretos*:

1. Incrementar la oferta de viviendas de precio limitado.
2. Promover la oferta de viviendas en alquiler a precios limitados
3. Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas existente.
4. Favorecer los colectivos más necesitados.
5. Fomentar y apoyar el acceso a la vivienda.
6. Optimizar los recursos presupuestarios y abaratar los servicios.
7. Ofertar suelo residencial suficiente y a precios razonables.
8. Crear una sociedad de gestión de suelo.
9. Coordinar actuaciones con otras instituciones.
10. Luchar contra el fraude en VPO.
11. Perfeccionar la normativa y los procedimientos administrativos.
12. Mejorar la satisfacción del ciudadano.

Pero además establece unos *objetivos cuantitativos* para las principales líneas de actuación:

1. Promover durante la vigencia del plan un conjunto de 10.400 viviendas nuevas (9.000 compra + 1.400 alquiler) acogidos a algún régimen de protección pública (50% VPO de régimen general, 40% VPO de régimen especial y 10% VPT), a un ritmo en torno a las 2.600 viviendas al año.

<sup>42</sup> Su elaboración había sido ordenada por la Disposición adicional 23.<sup>a</sup> de la Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 1996, pero el cambio de Gobierno habido durante ese año de 1996 motivó que el Plan de vivienda se retrasara hasta 1997.

<sup>43</sup> Otros principios inspiradores del Plan fueron los siguientes:

- Utilización de todos los mecanismos disponibles para el cumplimiento de los objetivos del Plan: ayudas económicas, medidas fiscales, financieras, normativas y organizativas.
- Nuevas soluciones a los problemas de vivienda (potenciación del alquiler).
- Aumento de la eficiencia en la utilización del parque edificado (promoción de la rehabilitación).
- Intervención coordinada de las Administraciones Públicas (sobre todo en la planificación urbanística).
- Utilización de las potencialidades de todos los sectores implicados, fomentando su participación activa en todos los procesos relacionados con la vivienda.
- Lucha contra el fraude en las viviendas acogidas a algún régimen de protección.

2. Cubrir el 100% de la demanda estimada de vivienda en alquiler, para lo que se ofertarán 1.000 viviendas en alquiler con ayuda económica y 400 a precios assequibles sin subsidio para el arrendatario.
3. Cubrir el 75% de la demanda estimada de rehabilitación de viviendas y el 100% en las áreas preferentes de actuación, promoviendo con ayudas 8.000 actuaciones de rehabilitación.
4. Disponer de reservas de suelo clasificado para uso residencial para 10 años al final del período del plan, capaz de albergar 40.000 viviendas, la mayoría en Pamplona y su Comarca.

Para la consecución de estos objetivos el plan prevé una amplia gama de medidas y acciones, en muy las distintas áreas ya indicadas: vivienda nueva, alquiler, rehabilitación, colectivos especiales, ayudas, costes, suelo, organización, fraude, normativa. El coste estimado del plan, derivado de compromisos anteriores y de las nuevas necesidades fue el siguiente<sup>44</sup>:

TABLA 33

Concepto	1997	1998	1999	2000
Total compromisos	6.287.250.760	3.519.745.047	1.969.964.032	1.158.934.406
Total nuevas necesidades	678.722.251	3.729.557.165	5.121.710.932	6.089.718.010
<b>Total plan de vivienda</b>	<b>6.965.973.011</b>	<b>7.249.302.212</b>	<b>7.091.674.964</b>	<b>7.248.652.416</b>

- *Realizaciones del plan*

En el marco del Plan 1997-2000 se han llevado a cabo un total de 54.079 actuaciones (hasta mayo de 2000), considerándose especialmente exitosas la promoción de VPO de régimen especial, la rehabilitación de vivienda, y el programa de ayuda a la vivienda de integración social, habiéndose superado los objetivos inicialmente previstos<sup>45</sup>.

Las realizaciones en materia de promoción de vivienda nueva y rehabilitación en el período 1997-2000 (hasta octubre incluido) son las siguientes:

TABLA 34

	1997-2000
<b>Promoción de viviendas protegidas según régimen</b>	6.667
— VPO régimen general	4.184
— VPO régimen especial	2.239
— Vivienda tasada	254
<b>Promoción de vivienda protegida según régimen de tenencia</b>	6.677
— Compra/uso propio	5.893
— Alquiler	784
<b>Rehabilitación de vivienda/edificios</b>	10.201

FUENTE: Borrador provisional del Plan de vivienda de Navarra 2001-2004.

<sup>44</sup> A ello se añadan en torno a 1.200 millones al año para adquisición de suelo para la construcción de viviendas.

<sup>45</sup> Los datos sobre realizaciones del Plan 1997-2000 se toman de la Memoria del Borrador provisional del Plan de vivienda de Navarra 2001-2004.

En cuanto al volumen financiero comprometido los datos son los siguientes:

**TABLA 35**

	1997	1998	1999	2000	Total
<b>Préstamos</b>	<b>15.944</b>	<b>15.176</b>	<b>13.298</b>	<b>16.946</b>	<b>61.172</b>
— Promotores	193	219	38	49	306
— Adquirentes	15.029	14.345	12.582	14.875	56.831
— Rehabilitación	723	612	678	2.022	4.036
<b>Subsidios</b>	<b>2.657</b>	<b>1.816</b>	<b>1.069</b>	<b>483</b>	<b>6.024</b>
<b>Subvenciones</b>	<b>3.187</b>	<b>2.203</b>	<b>1.937</b>	<b>2.609</b>	<b>9.907</b>
— Promotores	29	14	8	12	33
— Adquirentes	2.340	1.647	1.167	1.491	6.645
— Rehabilitación	818	542	762	1.106	3.228
— Vivi. integración	—	110	174	355	638
<b>Alquiler</b>	<b>1.798</b>	<b>3.146</b>	<b>1.854</b>	<b>999</b>	<b>7.797</b>

FUENTE: Borrador provisional del Plan de vivienda de Navarra 2001-2004.

### 6.7.2. Los programas de vivienda

Existen diversos tipos de programas de vivienda. Por un lado se encuentran los *programas anuales de actuaciones en materia de vivienda*, que han de ser aprobados por el Parlamento<sup>46</sup>.

Además de estos Programas anuales de carácter general, existen otros tipos de *Programas específicos*:

- 1.º Programas sectoriales que establezcan cupos específicos para determinados colectivos (jóvenes, familias numerosas y tercera edad) (D. Ad. 3.ª de la LFFV).
- 2.º Programas específicos de los departamentos del Gobierno de Navarra, sobre viviendas para programas de bienestar social, viviendas vinculadas a obras públicas, viviendas para casos de catástrofes o cualquier otro fin que se fije mediante Acuerdo del Gobierno, que se ejecutan mediante la promoción directa del Gobierno de Navarra (artículo 115 DFFV).

El Plan de vivienda de Navarra 1997-2000 también recoge la necesidad de descentralizar el tratamiento de necesidades que deben ser abordadas en un contexto de atención integral a determinadas problemáticas y en las cuales la vivienda es un componente más. Para ello preveía una serie de programas específicos:

- Los ya citados programas sectoriales de vivienda para determinados segmentos de población (juventud, tercera edad, etc.); y

<sup>46</sup> Disposición adicional 1.º de la LFFV: «El Gobierno de Navarra, en el último trimestre de cada año y con anterioridad a la remisión del Proyecto de Ley Foral de Presupuestos, remitirá al Parlamento para su aprobación el Proyecto de Programa anual de actuaciones en materia de vivienda a desarrollar en el siguiente año. Dicho Proyecto contendrá, entre otras determinaciones, la programación de los objetivos, las actuaciones protegibles, las modalidades de financiación cualificada, la cuantificación de los recursos presupuestarios y financieros necesarios y la distribución territorial de las actuaciones.

El Gobierno de Navarra, a la vista de la evolución del subsector vivienda y de los factores económicos y financieros que le afecten, podrá modificar la distribución territorial del programa y la de las modalidades de actuación protegible, dando cuenta de ello al Parlamento».



- los programas locales de vivienda para las necesidades concretas de una determinada entidad local, bien en función de los programas sociales abordados por el ayuntamiento (marginación, integración social), bien para cubrir otro tipo de necesidades (realojos por actuaciones de desarrollo urbanístico).

## 6.8. ACCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

### 6.8.1. El sistema de protección

#### 6.8.1.1. Actuaciones protegibles y financiación cualificada

Las actuaciones protegibles en materia de vivienda son, de acuerdo con la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, las siguientes:

- a) La promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de *viviendas de protección oficial* y sus anejos, de nueva construcción, en régimen general y régimen especial.
- b) La promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de *viviendas de precio tasado* y sus anejos, de nueva construcción.
- c) La *rehabilitación* de viviendas y edificios y la adquisición de viviendas y edificios para su rehabilitación.
- d) La adquisición onerosa y la urbanización de *suelo* destinado a promover sobre el mismo viviendas de protección oficial y viviendas de precio tasado, así como las correspondientes dotaciones previstas en el planeamiento urbanístico, siempre que la mayoría de tales viviendas sean de protección oficial.
- e) La adquisición de *vivienda usada*, en los programas o actuaciones de *integración social*.

Estas actuaciones son objeto de una financiación cualificada, consistente en apoyos económicos por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El nivel de las ayudas públicas que ha de establecer el Gobierno de Navarra debe garantizar que el acceso a la compra de una vivienda de protección oficial no suponga una repercusión superior al 30 por 100 de los ingresos familiares. Podrán acogerse a dicha financiación cualificada las personas físicas, jurídicas, cooperativas o agrupaciones en las que concurren las circunstancias exigidas por la legislación.

En la financiación cualificada de las actuaciones protegibles cabe distinguir los apoyos económicos directos de los indirectos (artículo 9 LFFV):

#### A) *Apoyos económicos indirectos* son:

- a) Los préstamos cualificados concedidos por las entidades de crédito públicas y privadas en el ámbito de los Acuerdos de colaboración suscritos con el Gobierno de Navarra.
- b) Las exenciones y bonificaciones fiscales que figuren en la legislación tributaria o en las correspondientes leyes forales de presupuestos.
- c) Los préstamos concedidos por el Gobierno de Navarra para la adquisición de suelo y gastos de urbanización.
- d) Aportaciones por los siguientes conceptos:
  - Cesión de suelo sin urbanizar.
  - Cesión de suelo urbanizado.

- Cesión de derecho de superficie.
- Aportación de proyecto técnico.
- Aportación de dirección de obra.
- Asesoramiento.
- Subvención de trabajo comunitario.

B) Apoyos económicos *directos* son:

- a) La subsidiación de los préstamos cualificados. La subsidiación consiste en el pago a la entidad de crédito prestamista, con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, de una parte del importe que el beneficiario de la subsidiación debe abonar a dicha entidad por efecto de la amortización del préstamo que tenga formalizado (artículo 11 LFFV).
- b) Las subvenciones personales u objetivas.

Estas modalidades de financiación cualificadas se aplican a los diversos tipos de actuaciones protegibles en la forma establecida en el DFFV, de acuerdo con los criterios generales fijados por la propia LFFV.

La cuantía máxima del volumen total de las ayudas económicas a la vivienda con implicación en los diversos capítulos de gasto ha de ser fijada anualmente por la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.

Finalmente, debe mencionarse la disposición reglamentaria por la que se establecen las áreas preferentes (artículo 11 DFFV). Con carácter general se establece que el Gobierno de Navarra puede declarar, mediante Decreto Foral, áreas preferentes a los efectos de percepción de la financiación cualificada previa consulta con los entes locales implicados. Y establece los siguientes criterios para determinación de dichas áreas:

a) En nueva construcción:

- Contar con planeamiento de desarrollo en vigor.
- Que los costos de suelo y urbanización las hagan aptas para la promoción de viviendas de protección oficial.

b) En rehabilitación:

- Ubicarse en casco histórico o zona que cuente con planeamiento urbanístico adecuado.
- Contar con ordenanza específica de apoyo a la rehabilitación aprobada por el Ayuntamiento respectivo.

A estos efectos son áreas declaradas de rehabilitación preferente los centros históricos de Pamplona en todo el ámbito de su casco antiguo, y de Tudela, Estella y Tafalla en el ámbito de sus respectivos planes Especiales<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> También podrán ser declaradas áreas de rehabilitación preferente, previo informe de la Oficina de Rehabilitación de Viviendas y Edificios correspondiente, los centros históricos y conjuntos edificados en los que esté en vigor un Plan Especial de Reforma Interior que afecte a zonas en las que más del 70% de los edificios tengan una antigüedad superior a 50 años en el caso de centros históricos o conjuntos continuos de edificaciones, o el 100% de los edificios en el caso de conjuntos dispersos de edificaciones tradicionales rurales. Será también necesario que exista una Ordenanza municipal de ayudas específicas a la rehabilitación de estas áreas, con una dotación presupuestaria no inferior al 2% del módulo ponderado aplicable por habitante del área y año.

### **6.8.1.2. Viviendas de protección oficial**

Existen dos clases de Viviendas de Protección Oficial: las de régimen general y las de régimen especial, siendo diferentes sus características y modalidades de financiación cualificada.

#### **• Régimen general**

Las circunstancias que deben concurrir para la promoción de VPO en régimen general, con destino a venta, arrendamiento o uso propio, son las siguientes (artículo 4 LFFV):

- a) Que los destinatarios tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional.
- b) Que cumplan las exigencias de la normativa de viviendas de protección oficial. La más característica es que tengan una superficie útil inferior a 90 metros cuadrados y sean destinadas a residencia habitual y permanente.
- c) Que el precio final de la vivienda por metro cuadrado útil no supere el precio máximo del módulo de las VPO en régimen general.

El DFFV añade para las ayudas a la adquisición de VPO de régimen general el requisito de que su precio por metro cuadrado útil de viviendas no exceda del señalado en la Ley Foral de Presupuestos correspondiente a cada ejercicio económico, equivalente al 120 por ciento del módulo ponderado vigente en el momento de la entrega de la solicitud de calificación provisional. La repercusión del suelo urbanizado no excederá del 17,5 por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta máximo del metro cuadrado de superficie útil de las viviendas por la suma de la superficie útil de las viviendas y del sesenta por ciento de la superficie útil del resto de edificaciones protegidas.

Para la percepción de las ayudas directas del Gobierno de Navarra en la adquisición de VPO de régimen general se exige además los siguientes requisitos (artículo 20 DFFV):

- 1.<sup>a</sup> Tener calificación provisional de vivienda de protección oficial.
- 2.<sup>a</sup> Que los destinatarios, al tiempo de la solicitud de visado de los contratos de adquisición o adjudicación de vivienda, o de la solicitud de cédula de calificación provisional en el caso de promoción para uso propio, no sean titulares del dominio o de un derecho real de uso o de disfrute sobre otra vivienda, ni hayan transmitido el dominio o un derecho real de uso o de disfrute sobre alguna vivienda en los últimos cinco años.

#### **• Régimen especial**

Las circunstancias que deben concurrir para la promoción de VPO en régimen especial, con destino a venta, arrendamiento o uso propio, son las siguientes (arts. 5 LFFV y 23 DFFV):

- a) Que los destinatarios tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, y superiores en el caso de compraventa o adjudicación a la séptima parte del precio o valor de la vivienda que adquieren o se les adjudica, calculado con exclusión de los locales anexos que en su caso tenga, y descontado en el caso de que tenga cuenta de ahorro vivienda en las condiciones

- establecidas en el artículo 29 del DFFV, el importe de dicha cuenta hasta un máximo del 10% del precio de la vivienda sin anexos, así como las indemnizaciones derivadas de la ejecución del planeamiento urbanístico cuando provoque el desalojo de la anterior vivienda en que residiera el perceptor de las ayudas.
- b) Que cumplan las exigencias de la normativa de viviendas de protección oficial, siendo la más característica que tengan una superficie útil inferior a 120 metros cuadrados y sean destinadas a residencia habitual y permanente.
  - c) Que el procedimiento de selección de los compradores o adjudicatarios se efectúe mediante convocatoria pública y en aplicación de un baremo, en el que se valoren de forma ponderada las circunstancias familiares y condiciones socioeconómicas de los solicitantes de vivienda. Dicho baremo se regula en el artículo 24 del DFFV<sup>48</sup>.
  - d) Que los destinatarios de las viviendas no sean propietarios de otra vivienda, salvo que ofrezcan en venta dicha vivienda al Gobierno de Navarra, o a otro ente a quien éste autorice, por precio no superior al máximo legalmente permitido, si es vivienda de protección oficial, o no superior al valor catastral, si es vivienda libre.

<sup>48</sup> Según el artículo 24 DFFV, el baremo para las promociones de régimen especial, sirve para la valoración de las circunstancias que concurran en los solicitantes según los siguientes apartados. La valoración oscilará entre 45 y 100 puntos.

A) Necesidades de vivienda: hasta 55 puntos (puntos no acumulables entre sí).

Se valorarán en orden decreciente los siguientes apartados, pudiendo establecerse subapartados:

1. Ser titular y ocupar una vivienda en propiedad o arrendamiento con deficientes condiciones de habitabilidad cuya reparación o mejora sanitaria no sea técnica, urbanística o económicamente viable. En este apartado deberá valorarse el supuesto de que en la unidad familiar del solicitante exista una o más personas con minusvalía física acreditada que conlleve la imposibilidad de utilizar escaleras y ocupe una vivienda en propiedad o arrendamiento sin ascensor en altura igual o superior a la primera planta elevada.
2. Ser titular y ocupar una vivienda en propiedad o arrendamiento de superficie inadecuada a la composición familiar, tal como establece el artículo 23 C) del DFFV.
3. Ocupar una vivienda con fecha cierta de abandono por causas de fuerza mayor no imputables al titular.
4. Ser titular y ocupar con antigüedad superior a un año antes de la convocatoria una vivienda en alquiler o cedida.
5. Convivir en la vivienda de familiares o de otros cabezas de familia.

B) Circunstancias personales y familiares: hasta 75 puntos.

Se valorarán los siguientes apartados:

1. Hijos convivientes con el cabeza de familia con derecho a deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
2. Existencia de disminuidos físicos o psíquicos convivientes.
3. Solicitantes que sean pensionistas o jubilados mayores de 65 años.
4. Ascendientes en primer grado en línea directa convivientes que den derecho a deducción en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
5. Condición legal de minusválido del solicitante, pudiendo establecerse tramos según porcentajes de minusvalía.
6. Por desgravación de cuenta de ahorro vivienda en la declaración sobre el impuesto de las personas físicas.

C) Ingresos familiares, hasta 10 puntos.

Se primarán los ingresos más bajos.

D) Las entidades o personas promotoras podrán incluir otros elementos de valoración con una puntuación máxima para el conjunto de todos ellos de 10 puntos.

- Si se trata de un promotor público la puntuación máxima podrá alcanzar 20 puntos.
- En caso de empate se priorizará en favor de los menores ingresos familiares.

- e) Que los destinatarios no hayan transmitido la titularidad de otra vivienda de su propiedad en los cinco años anteriores a la fecha de adjudicación de la vivienda de régimen especial, salvo por causas justificadas, aceptadas por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, derivadas de su situación laboral, de residencia u otras similares o de fuerza mayor.
- f) Que el precio final de la vivienda por metro cuadrado útil no exceda del señalado en la Ley Foral de Presupuestos correspondiente a cada ejercicio económico, equivalente al 110 por ciento del módulo ponderado vigente en el momento de la entrega de la solicitud de calificación provisional. La repercusión del suelo urbanizado sigue las mismas reglas que las VPO de régimen general.

### **6.8.1.3. Viviendas de Precio Tasado**

Las circunstancias que deben concurrir para la promoción de viviendas de precio tasado, con destino a venta, arrendamiento o uso propio, son las siguientes (artículo 6 LFFV):

- a) Que los destinatarios tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 7,5 veces el salario mínimo interprofesional.
- b) Que se destinen a domicilio habitual y permanente del adquirente o usuario.
- c) Que la superficie máxima de las mismas, excluidos garajes u otros anejos, no supere los 120 metros cuadrados útiles.
- d) Que el precio final de la vivienda por metro cuadrado útil no supere el precio máximo del módulo de las viviendas de precio tasado.
- e) Que el precio de los garajes o anejos vinculados a las mismas no supere el 60 por 100 del precio del metro útil de la vivienda.
- f) Que sean calificadas por el Gobierno de Navarra como viviendas de precio tasado previamente a su construcción.
- g) Que la renta anual máxima inicial, en el caso de viviendas promovidas para arrendamiento, no supere el 7,5 por 100 del precio máximo legal al que hubiera podido venderse la vivienda en el momento de la celebración del contrato, y que dicha vivienda sea arrendada por un período mínimo de cinco años.

Lo señalado en el párrafo anterior, en cuanto a renta máxima inicial, lo será sin perjuicio del derecho del arrendador a actualizar la misma anualmente y a percibir, además de dicha renta, el coste real de los servicios que disfrute el inquilino y sean costeados por el arrendador.

El DFFV (artículo 32, f) añade que los destinatarios al tiempo de la solicitud de cédula de calificación provisional o visado de los contratos de adquisición o adjudicación de vivienda, no sean propietarios de otra vivienda de protección oficial o de precio tasado o justifiquen la descalificación o la devolución de todas las ayudas públicas percibidas, incrementadas con el interés legal. Lo anterior se justificará en el momento de la presentación de contratos para su visado y, en el caso de uso propio, en el momento de solicitud de la cédula de calificación provisional.

### **6.8.1.4. Rehabilitación de edificios y viviendas**

Es actuación protegible «la rehabilitación de edificios de viviendas, incluyendo, en su caso, obras complementarias, y la rehabilitación de viviendas, así como la adquisición de edi-

ficios o viviendas destinados a su inmediata rehabilitación» (art. 7.1 LFFV). La rehabilitación de edificios y viviendas podrá tener por objeto<sup>49</sup>:

- a) Obtener o mejorar la adecuación estructural, funcional o ambas de un edificio en el que el cincuenta por ciento, al menos, de su superficie útil total se destine a vivienda, excluyendo de este cómputo, la planta baja y las superficies bajo rasante<sup>50</sup>.
- b) Realizar siempre que el edificio rehabilitado disponga de adecuación estructural y funcional, las siguientes obras:
  - Las que tengan por objeto la adecuación de los espacios libres o patios que formen parte de la propia finca o colindantes con la misma.
  - Las que fueran requeridas por los valores arquitectónicos, históricos y ambientales de los edificios o viviendas, de acuerdo con las órdenes particulares de ejecución de obras dictadas en aplicación de las disposiciones legales aplicables.
- c) Realizar obras de mejora que posibiliten en los edificios y viviendas ahorro de consumo energético y la adaptación a la normativa vigente en materia de agua, gas, electricidad, antenas colectivas, protección contra incendios y saneamiento, incluso la instalación de calefacción.
- d) Obtener o mejorar la adecuación de habitabilidad de las viviendas<sup>51</sup>.
- e) Ampliar el espacio habitable de la vivienda siempre que la superficie útil resultante no exceda de 90 metros cuadrados, excepto en aquellos casos de familias numerosas en los que la superficie límite será de 120 metros cuadrados.
- f) El derribo de edificaciones previstas por el planeamiento urbanístico en áreas de rehabilitación preferente.
- g) La creación de nuevas viviendas como resultado de segregar o dividir las existentes.
- h) En áreas de rehabilitación preferente, la creación de nuevas viviendas como resultado de agregar, segregar o dividir las existentes, sin incrementar la envolvente de la edificación existente.

<sup>49</sup> Artículo 61 DFFV.

<sup>50</sup> Se consideran obras para la adecuación estructural las que proporcionen al edificio suficientes condiciones de seguridad constructiva, de modo que quede garantizada su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez, en las condiciones establecidas en los puntos B.1.1. a B.1.7. del anexo I del Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, o en el planeamiento urbanístico cuando éste sea más exigente.

Se entenderá por obras para la adecuación funcional, las que proporcionen al edificio condiciones suficientes respecto de accesos, estanqueidad frente a la lluvia y humedad, aislamiento térmico, redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía y saneamiento, acabados generales y seguridad frente a accidentes y siniestros.

Asimismo, se consideran obras para la adecuación funcional de los edificios las actuaciones que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso y uso por las personas con minusvalías que afecten a su movilidad.

<sup>51</sup> Se consideran obras para la adecuación de la habitabilidad de una vivienda, siempre que se encuentre en un edificio con adecuación estructural y funcional, las que le proporcionen condiciones establecidas en los puntos B.2.1 a B.2.6. del anexo I del Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, o en el planeamiento urbanístico cuando éste sea más exigente. No obstante, cuando el planeamiento urbanístico permita patios de dimensiones menores, bastará cumplir con esas dimensiones.

Asimismo, a los efectos de este Decreto Foral se consideran como obras para la adecuación funcional de las viviendas, las que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso y uso por las personas con minusvalías que afecten a su movilidad.

Las actuaciones en materia de rehabilitación sólo podrán realizarse en inmuebles que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Antigüedad superior a quince años, excepto cuando se trate de adaptación de las viviendas o edificios para uso de personas con minusvalías que reduzcan su movilidad o cuando las obras sean necesarias para adaptar las instalaciones a la normativa técnica de aplicación obligatoria.
- b) Que se adapte a lo que disponga el planeamiento urbanístico, a excepción de los casos previstos en la letra a, y siempre que el planeamiento no prevea su sustitución por otros usos o por otras edificaciones.
- c) Presentar una organización espacial y unas características constructivas que garanticen la posibilidad de alcanzar unas adecuadas condiciones de habitabilidad de las viviendas.
- d) Y se hallen inscritos a favor de titular/es en el Registro de la Propiedad correspondiente.

Quedan excluidas las siguientes actuaciones que incluyan el vaciado interior de los edificios (salvo en edificios de uso residencial cuya antigüedad supere los 100 años, su estado de deterioro lo aconseje, se mantengan sus fachadas, el edificio se encuentre inventariado por la Institución Príncipe de Viana o calificado en los planeamientos en estado de conservación); las que incluyan el derribo de fachadas exteriores del edificio; y las que incluyan la ampliación de la superficie útil de la vivienda sobre los límites señalados en el artículo 61 e), o la creación de nuevas viviendas de superficie superior a ese límite, excepto en las actuaciones descritas en los apartados g) y h) del artículo 61 del DFFV.

El Gobierno de Navarra puede establecer áreas preferentes de rehabilitación en aquellos municipios con cascos históricos que cuenten con el planeamiento urbanístico idóneo. Para dichas áreas existirá un sistema de ayudas económicas para la rehabilitación, por parte del Gobierno de Navarra, superior al que, con carácter general, se regule para esta modalidad de actuación protegible en materia de vivienda, siempre que por parte del municipio correspondiente se hubiera establecido para dichas áreas y con la misma finalidad un tratamiento diferenciado mediante ayudas o subvenciones a la rehabilitación<sup>52</sup>.

#### **6.8.1.5. Vivienda de integración social**

- *Adquisición de vivienda usada en los programas o actuaciones de integración social*

En las actuaciones de adquisición de vivienda usada deberán darse las siguientes circunstancias para ser consideradas actuaciones protegibles:

1. Que los adquirentes participen en programas o actuaciones de integración social de las Entidades locales o del Gobierno de Navarra.
2. Que la antigüedad y características de la vivienda usada cumplan lo dispuesto en la reglamentación correspondiente. El tamaño no debe superar los 90 metros cuadrados útiles, excepto en supuestos de familias numerosas, en cuyo caso podrá incre-

---

<sup>52</sup> Recuérdense los criterios establecidos por el DFFV para la determinación de dichas áreas y la declaración como áreas declaradas de rehabilitación preferente de los centros históricos de Pamplona en todo el ámbito de su casco antiguo, y de Tudela, Estella y Tafalla en el ámbito de sus respectivos Planes Especiales (artículo 11.2 DFFV).



mentarse en 9 metros cuadrados por cada miembro de la familia que exceda de 5. Las viviendas de integración social podrán disponer de instalaciones destinadas a la integración y capacitación de sus moradores.

3. Que su precio por metro cuadrado útil no exceda del límite correspondiente al tipo más económico establecido para viviendas de protección oficial en segunda o posteriores transmisiones.
4. Que sus destinatarios tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 1,7 veces el salario mínimo interprofesional y los adjudicatarios no sean titulares del dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre otra vivienda, ni hayan transmitido el dominio o un derecho real de uso o de disfrute en los últimos cinco años. Asimismo se exige que el tiempo de permanencia mínimo y continuado en Navarra sea de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud.
5. Que la compra sea intervenida por los Servicios de Vivienda del Gobierno de Navarra, previo informe favorable de los servicios sociales de las Entidades Locales o del Gobierno de Navarra.

A tal efecto las entidades sin ánimo de lucro podrán colaborar, mediante convenio con el Gobierno de Navarra, en el proceso de adquisición de las viviendas. Estas entidades podrán ser beneficiarias de las ayudas específicas que establezca el Gobierno de Navarra, para favorecer la adquisición por dichas entidades de las viviendas usadas, al objeto de que queden afectadas al alquiler, cuyas condiciones se regulan reglamentariamente (artículo 50 DFFV) y precisan la intervención del Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra.

• *Alquiler de vivienda de integración social y de otros colectivos necesitados*

Ya se ha hecho mención de la posibilidad de viviendas de integración social en régimen de alquiler. Pero además, de acuerdo con la D. Ad. 3.<sup>a</sup> LFFV, se ha establecido reglamentariamente una serie de ayudas para el alquiler de vivienda a otros colectivos necesitados:

- a) Viviendas en régimen de alquiler destinadas a *personas menores de 30 años*<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Podrán acogerse a este tipo de ayudas aquellas actuaciones con destino a arrendamiento en que concurren las siguientes circunstancias:

- Que los destinatarios no hayan cumplido los 30 años en el momento de la solicitud.
- Que tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 3,5 e ingresos familiares sin ponderar superiores a 0,7 veces el Salario Mínimo Interprofesional.
- Que cumplan las exigencias de la normativa general de VPO.
- Que el tamaño de la vivienda no exceda de 70 metros cuadrados útiles.
- Que su precio por metro cuadrado útil de viviendas no exceda del señalado en la Ley Foral de Presupuestos correspondiente a cada ejercicio económico, equivalente al 110 por ciento del módulo ponderado vigente en el momento de la entrega de solicitud de calificación provisional.
- Que el procedimiento de selección de los adjudicatarios se efectúe mediante convocatoria pública y aplicación del baremo establecido reglamentariamente.
- Que los adjudicatarios no sean titulares del dominio o de un derecho real de uso o de disfrute sobre otra vivienda, ni hayan transmitido el dominio o un derecho real de uso o disfrute de alguna en los últimos cinco años, salvo las excepciones previstas reglamentariamente.
- Que los destinatarios permanezcan en régimen de arrendamiento un máximo de cinco años.
- Que los destinatarios tengan abierta una Cuenta Ahorro Vivienda en el momento de la adjudicación, con la obligación de constituir en el plazo de cinco años un ahorro con un importe mínimo del 10% del precio máximo de venta de la vivienda objeto de arrendamiento.
- Que la vivienda tenga la cocina equipada.
- Que el número de miembros de la unidad familiar no exceda de cinco.



- b) Alojamiento en apartamentos para *personas mayores de 65 años o menores de 30 años*<sup>54</sup>.

#### **6.8.1.6. Adquisición de suelo y urbanización**

La adquisición, promoción y urbanización de suelo, se considerará actuación protegible, siempre que concurren las siguientes circunstancias (artículo 8 LFFV):

- a) Que el suelo tenga un uso previsto por el planeamiento urbanístico de carácter residencial.
- b) Que exista el compromiso, suficientemente garantizado, de un inmediato desarrollo del suelo.
- c) Que se destine un mínimo del 70 por 100 de su capacidad edificatoria a la construcción de viviendas de protección oficial y el resto a viviendas de precio tasado.
- d) Que el suelo tenga una capacidad edificatoria mínima, en función del número de habitantes de las diversas localidades, en la forma que se determine reglamentariamente.
- e) Que la repercusión del suelo y la urbanización no supere el 17,5 por 100 en viviendas de protección oficial y el 20 por 100 en viviendas de precio tasado.

Las ayudas del Gobierno de Navarra deberán tener carácter particularizado, de manera que se establezca un programa de actuación específico para cada actuación propuesta. Podrán ser objeto de las ayudas los promotores públicos o sociedades de derecho privado, cuyo capital sea mayoritariamente público. Dichas ayudas podrán adoptar las siguientes formas:

1. Préstamo para adquisición de suelo.
2. Préstamo para financiación de las obras de urbanización.

Para la percepción de las ayudas del Gobierno de Navarra a la promoción de suelo, deberán cumplirse además los siguientes requisitos (artículo 120 DFFV):

1. Que el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda apruebe el programa de actuación mediante Orden Foral de su titular, entendiéndose, por tanto, su viabilidad.
2. Que los promotores actuantes se comprometan a poner en el mercado el suelo promovido en un plazo no superior a cuatro años, desde su total calificación y disposición para la obtención de licencia de obras, obligándose en tal caso a la previa cancelación de los préstamos obtenidos.
3. Que se establezca en favor de la Administración prestamista el derecho de adquisición preferente en sus modalidades de tanteo y retracto por un plazo de diez años, o su derecho de reversión en favor de la primera en el caso de que no se destine a los fines previstos.

---

<sup>54</sup> Para la percepción de las ayudas se exigen los siguientes requisitos:

- Que el edificio que se construya se destine a arrendamiento o cesión de uso, prohibiéndose la venta.
- Que los ingresos familiares ponderados de los usuarios sean inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional si las viviendas se acogen al régimen especial o 5,5 veces si se acogen al régimen general.
- Que se aporte junto a la solicitud de ayudas informe favorable del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

## 6.8.2. La posición jurídica de los beneficiarios del sistema de viviendas protegidas

Es posible distinguir distintas situaciones jurídicas de los particulares beneficiarios del sistema de protección a la vivienda. Por un lado, tenemos las situaciones *previas* al otorgamiento de la ayuda o de la adjudicación de las viviendas. Por otro, las situaciones de condicionamiento de los comportamientos o de la tenencia de la vivienda *después* de haber sido beneficiario de la acción pública. Finalmente, se hará una breve alusión a los medios de reacción disponibles ante la aparición de *vicios o defectos en la vivienda* adjudicada.

### 6.8.2.1. Ante la concesión de las ayudas y la adjudicación de viviendas protegidas

De la normativa, sucintamente expuesta, de las actuaciones protegibles se deduce el carácter reglado tanto de la concesión de las ayudas, como de la adjudicación de viviendas protegidas. Nada queda confiado a la discrecionalidad de la Administración, sino que cada vez más se han ido objetivando los criterios y baremos para la concesión de las ayudas y la adjudicación de las viviendas.

En el caso de las *ayudas públicas* sí es posible defender la existencia de un auténtico derecho subjetivo a la efectiva concesión de las ayudas, cuando se cumplan los requisitos legales y reglamentarios exigidos, aunque dicho derecho queda supeditado a que exista suficiente cobertura presupuestaria.

En el caso de la *adjudicación de viviendas*, en cambio, no cabe hablar de un derecho subjetivo pleno a dicha adjudicación. Las normas que regulan las adjudicaciones establecen en los baremos, los criterios que permiten otorgar puntuaciones distintas a los solicitantes y establecer un orden de adjudicación en función de la puntuación obtenida. Sólo algunas CC.AA. (Balears o Asturias) han instaurado una especie de sistema de lista de espera continuada o permanente, al permitir a los solicitantes que cumplan los requisitos exigidos, pero que no han resultado adjudicatarios, quedar inscritos en un registro o lista general, otorgándoles una presolicitud o reserva de plaza para futuras promociones (Beltrán de Felipe, 2000).

### 6.8.2.2. Ante las limitaciones y cargas derivadas de las ayudas

La concesión de las ayudas para el acceso a una vivienda protegida en propiedad o en alquiler lleva consigo una serie de cargas para los beneficiarios, que limitan las facultades de uso, conservación y transmisión de la vivienda. El fundamento de estas limitaciones —que son distintas en cada actuación protegible— radica en la garantía de las finalidades perseguidas con las ayudas. No es posible, por razones de espacio, exponer los condicionamientos de cada actuación protegible, pero merece la pena advertir la naturaleza de estas cargas y su posible variación.

Las limitaciones y condiciones impuestas a los beneficiarios derivan de la concesión de unas ayudas públicas que se dirigen a garantizar unas finalidades públicas. Nos encontramos en un marco jurídico público, no privado; en una relación reglamentaria y no contractual. Y esta relación reglamentaria que es la que determina en cada momento las condiciones necesarias para la consecución de los fines públicos. No cabe entender, por tanto, que surjan derechos adquiridos al mantenimiento de las condiciones inicialmente impuestas por la mera previsión reglamentaria, ya que se trata de un régimen público en el que ha de prevalecer el fin público que anima la regulación —que es el que justifica en último término las ayudas económicas— y que es susceptible de variar en cualquier momento.

En análogas situaciones la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha advertido que no constituyen derechos adquiridos las meras condiciones reglamentarias o las situaciones de ventaja que pudieran derivarse del Derecho objetivo, ya que sólo pueden ser derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas cuando hayan ingresado en el patrimonio de la persona que las detenta y no sólo a consecuencia de la norma objetiva, sino a través de un acto jurídico singular que los confiere, no entrañando meras posibilidades o expectativas.

El tema se suscitó en Navarra con ocasión de la reforma del plazo mínimo para solicitar la descalificación voluntaria de la vivienda, que fue incrementado de 5 a 12 años desde la calificación definitiva, por el DF 621/1999, de 20 de diciembre. Esta modificación tuvo gran repercusión social y se planteó la legalidad del citado prolongamiento del plazo de descalificación de las VPO. La modificación recibió el informe favorable del Consejo de Navarra, recientemente creado en aquellas fechas, negando que de la simple regulación reglamentaria se derivara un derecho subjetivo a la descalificación en un determinado plazo. Por ello no cabe entender que la ampliación de dicho plazo afecte a derechos adquiridos por los beneficiarios y, en consecuencia, la modificación resulta ajustada a derecho<sup>55</sup>.

### **6.8.2.3. *Ante los vicios o defectos en la vivienda protegida***

Dos tipos de normas concurren en defensa del adjudicatario de las viviendas protegidas en caso de que éstas presenten vicios o defectos: por un lado, las normas administrativas relativas a las viviendas de protección oficial y, por otro, la legislación de protección del consumidor<sup>56</sup>. El problema es conocer si las dos normativas son aplicables y en qué orden, sobre todo si tenemos en cuenta que la normativa técnica de las VPO, tanto en el Estado como en Navarra, han devenido un tanto obsoletas.

Pues bien, la doble tutela propiciada por estas normas se articula según una relación de supletoriedad: se aplican prioritariamente las normas administrativas sobre VPO y supletoriamente, en lo no contemplado por aquéllas, se aplicarán las normas civiles de protección del consumidor (Beltrán de Felipe, 2000).

### **6.8.3. Promociones directas del Gobierno de Navarra**

El Gobierno de Navarra puede actuar directamente en materia de vivienda de tres maneras:

- 1.º Ejecutando promociones, rehabilitaciones, adquisiciones de viviendas con cargo a sus propios presupuestos, vinculadas a programas específicos de actuación del Gobierno a través de sus respectivos departamentos, tales como viviendas para programas de bienestar social, viviendas vinculadas a obras públicas, viviendas para casos de catástrofes o cualquier otro fin que se fije mediante acuerdo del gobierno. Estas actuaciones, que se concretarán en un programa específico de gestión, podrán acogerse a cualquiera de los regímenes de actuaciones protegibles.

<sup>55</sup> Posteriormente, la Ley Foral 13/2001, de 29 de mayo, por la que se regulan los plazos de descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial (BON núm. 70, de 8 de junio de 2001), ante el «impacto social» del incremento del plazo de descalificación voluntaria y «a fin de evitar las consecuencias no deseadas de la medida» —según se puede leer en su exposición de motivos—, ha establecido una serie de supuestos tasados en los que se admite solicitar la descalificación voluntaria de la vivienda una vez transcurrido el plazo de cinco años desde la calificación definitiva de la misma.

<sup>56</sup> Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, y RD 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas.

- 2.º Mediante la adquisición, urbanización o sufragando la urbanización de suelo para edificación residencial con el fin de promover directamente o cederlo.
- 3.º Mediante acuerdos de colaboración con ayuntamientos y otras entidades destinados a la promoción de viviendas, que por su interés o urgente necesidad sean difícilmente promovibles a través de otros regímenes de protección. Estas actuaciones acordadas podrán obtener del Gobierno de Navarra la colaboración mediante el otorgamiento de subvenciones personales u objetivas y préstamos, fijándose en cada Acuerdo la cuantía y condiciones de las mismas en función de la importancia de la actuación y de las disponibilidades presupuestarias.

#### **6.8.4. Política de suelo**

Es evidente que la política de vivienda depende, en buena medida, de los logros alcanzados por la política de suelo para ofrecer este recurso en cantidad suficiente y a precios razonables. Su repercusión sobre el precio de la vivienda se incrementa en el caso de la vivienda protegida en cuanto que condiciona su propia existencia o, al menos, su localización. Por ello, aunque sea de forma sintética, ha de quedar constancia de los instrumentos que tiene la Administración para intervenir, en el sentido expuesto, sobre el suelo.

Estos instrumentos se encuentran regulados en la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y los datos sobre su utilización en la práctica constan en el Plan de Vivienda 1997-2000:

1. La ordenación urbanística y las sanciones por incumplimiento de los deberes urbanísticos de urbanizar y edificar. Las potestades punitivas sobre la retención especulativa de los suelos urbanizables, apenas han sido ejercitadas por el desinterés de los municipios en el control y sanción de estas actuaciones, y por su propia responsabilidad en el incumplimiento de los plazos previstos en el planeamiento urbanístico.
2. Los sistemas de actuación pública en la ejecución del planeamiento urbanístico y la expropiación para adquirir suelo han sido utilizados en Mendillorri (911.629 m<sup>2</sup> y 4.500 viviendas), Sarriguren (1.400.000 m<sup>2</sup> para más de 4.000 viviendas), Tudela (237 viviendas) y en Pamplona (2.117 viviendas).
3. La formación y gestión del patrimonio público del suelo. Las amplias posibilidades legales para su formación y gestión contrasta con su utilización ocasional para finalidades no urbanísticas. De ahí que el Plan de vivienda 1997-2000 considere necesario que el Gobierno de Navarra se dote de un patrimonio de suelo estratégico, para movilizarlo en situaciones de necesidad, y de otro más operativo para operaciones previstas a corto y medio plazo. Todo ello además de concienciar a los municipios de lograr un patrimonio de suelo amplio y bien localizado.
4. El tanteo y retracto de los polígonos previamente delimitados. En 1990 se establecieron diversos polígonos que sumaban una superficie de 6,6 m<sup>2</sup>, pero no se utilizó tanto para adquirir suelo, sino para controlar los precios de las transmisiones y obtener información sobre las mismas.

#### **6.9. RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y REHABILITADAS**

Los resultados más significativos del entramado normativo, financiero y ejecutivo de la vivienda en Navarra son los que a continuación se exponen, distinguiendo:

- las viviendas iniciadas y terminadas en Navarra en el período 1990-1999,
- las viviendas rehabilitadas en Navarra en el período 1990-1999, y finalmente
- la comparación entre las viviendas terminadas en Navarra y en el resto de España.

### 6.9.1. Viviendas iniciadas y terminadas en Navarra en el período 1990-1999

Los datos del Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra son los siguientes:

**TABLA 36**  
**Viviendas iniciadas en Navarra**

Año	VPO	Libres	Total
1990	2.134	3.123	5.217
1991	2.138	3.210	5.348
1992	1.512	2.825	4.337
1993	2.225	2.733	4.958
1994	2.189	2.973	5.162
1995	2.532	2.911	5.443
1996	1.854	2.940	4.794
1997	2.326	3.589	5.915
1998	1.535	3.695	5.230
1999	1.899	4.550	6.449

**TABLA 37**  
**Viviendas terminadas en Navarra**

Año	VPO	Libres	Total
1990	1.354	2.121	3.475
1991	723	2.411	3.134
1992	804	2.504	3.308
1993	2.267	2.800	5.067
1994	2.008	2.415	4.423
1995	2.312	2.500	4.812
1996	2.477	2.799	5.276
1997	2.206	2.621	4.827
1998	2.124	2.511	4.635
1999	1.576	2.524	4.100

De estos resultados lo más significativo es un incremento de la importancia de la vivienda libre sobre la de protección oficial en el parque total de viviendas debido, según los promotores y constructores de vivienda, a un desajuste entre el módulo VPO y los costes reales de edificación. Según el borrador provisional del Plan de vivienda de Navarra 2001-2004, esta situación limita la implicación de los promotores y constructores en la construcción de VPO y puede constituir una amenaza para el cumplimiento de los objetivos del plan.

Por ello mediante la reciente Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2001<sup>57</sup>, se han actualizado los módulos aplicables a actuaciones protegibles en materia de vivienda<sup>58, 59</sup>.

### 6.9.2. Viviendas rehabilitadas en Navarra en el período 1990-1999

Los datos del Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra son los siguientes<sup>60</sup>:

**TABLA 38**  
**Viviendas afectadas por expedientes de rehabilitación**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Iniciadas	873	1.505	1.103	1.424	1.534	2.030	1.951	1.842	2.425	3.418
Terminadas	768	1.091	1.157	1.178	1.323	1.793	1.963	1.545	1.718	2.564

Los objetivos de rehabilitación del Plan de vivienda 1997-2000, han sido sobradamente logrados en cuanto al número de actuaciones (7.778 actuaciones, un 30% superior a la cifra objetivo), aunque no tanto en términos de presupuesto (2.122 millones de subvenciones concedidas, un 20% por debajo de lo previsto).

### 6.9.3. Comparación entre las viviendas terminadas en Navarra y en el resto de España

Los datos del Servicio de Vivienda del Gobierno de Navarra para el período 1990-1998 son los de la siguiente tabla:

<sup>57</sup> BON núm. 158, de 30 de diciembre de 2000.

<sup>58</sup> Estos módulos son, según la Disposición adicional 8.ª de la citada Ley Foral los siguientes:

«El módulo ponderado aplicable a actuaciones protegibles en materia de vivienda será en el año 2001 Para los municipios adscritos al área geográfica 01: 117.504 pesetas/m<sup>2</sup> útil.

Para los municipios adscritos al área geográfica 02: 109.132 pesetas/ m<sup>2</sup> útil.

El módulo sin ponderar aplicable a actuaciones protegibles en materia de vivienda, será en el año 2001:

— Para los municipios adscritos al área geográfica 01: 112.444 pesetas/m<sup>2</sup> útil.

— Para los municipios adscritos al área geográfica 02: 104.433 pesetas/m<sup>2</sup> útil.

El precio máximo de venta por metro cuadrado útil de las viviendas de precio tasado será, en 2001, de 158.630 pesetas en los municipios del área geográfica 01, y de 147.328 pesetas en los municipios del área geográfica 02».

<sup>59</sup> Con posterioridad se ha aprobado la Ley Foral 9/2002, de 6 de mayo, por la que se establecen los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra y se incrementan las ayudas para su adquisición (BON núm. 58, de 13 de mayo de 2002). Esta Ley Foral ha incrementado los módulos aplicables para el año 2002, estableciendo unos módulos aplicables a Navarra, es decir, sin diferenciación de áreas geográficas tal y como se venía haciendo hasta el momento. Ha fijado, además, una fórmula de revisión de la cuantía de los módulos como mecanismo de actualización de los mismos de carácter objetivo. Por su parte, el citado Decreto Foral 204/2002, de 30 de septiembre, modificó el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, entre otras razones, para adecuarlo a la nueva regulación legal del módulo establecida por la Ley Foral 9/2002.

<sup>60</sup> Ha de advertirse que los datos se refieren a todas las viviendas afectadas, aunque la operación de rehabilitación (por ejemplo, la instalación de un ascensor) se refiera a un sólo edificio de viviendas.

**TABLA 39**

<b>Año</b>	<b>España</b>	<b>Navarra</b>
1990	1,62	2,67
1991	1,19	1,39
1992	1,11	1,55
1993	1,37	4,37
1994	1,43	3,87
1995	1,68	4,45
1996	2,04	4,77
1997	1,92	4,25
1998	1,79	4,09

La diferencia entre la ratio de Navarra y la estatal se acentúa notablemente desde 1993, es decir, desde el primer año en que Navarra asumió la financiación y ejerció con plena autonomía sus competencias sobre vivienda, habiéndose mantenido una diferencia desde entonces no menor de 2,3 puntos.

La memoria del borrador provisional del Plan de vivienda de Navarra 2001-2004 ofrece para este período los siguientes datos comparativos:

**TABLA 40**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Total VPO + VT/ 1.000 habitantes</b>	<b>Vivienda libre/ 1.000 habitantes</b>	<b>Vivienda total/ 1.000 habitantes</b>
Murcia, Región de	6,7	8,5	15,2
Rioja, La	4,7	9,3	14,0
<b>Navarra, Com. Foral de</b>	<b>4,1</b>	<b>8,2</b>	<b>12,3</b>
Comunidad valenciana	3,7	10,5	14,2
Extremadura	3,0	5,9	8,9
Asturias, Principado de	3,0	5,4	8,4
Andalucía	2,7	10,7	13,4
Aragón	2,6	11,6	14,2
Cataluña	2,6	11,4	14,0
Cantabria	2,5	10,2	12,7
Canarias	2,3	13,9	16,1
Castilla-La Mancha	2,0	9,3	11,3
Castilla y León	2,0	10,0	12,0
Madrid, Comunidad de	1,8	7,3	9,1
Galicia	1,5	8,2	9,6
Baleares, Islas	1,5	13,7	15,2
País Vasco	1,0	6,4	7,4
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>9,7</b>	<b>12,2</b>

Las conclusiones más relevantes que cabe extraer de estos datos son:

- La cuota relativa de las viviendas protegidas sobre el total de viviendas iniciadas es de un 28% en este período (18% VPO de régimen general y 10% VPO de régimen especial), lo que casi duplica la representatividad de las viviendas protegidas en el Estado (15%).
- La Comunidad Foral de Navarra tiene la tercera ratio más amplia de viviendas protegidas por cada mil habitantes (4,1), situándose en 1,6 puntos por encima de la media estatal.
- Resultan muy significativas las diferencias con el País Vasco (recuérdese que es la otra Comunidad Autónoma con una plena política y una financiación propia en materia de vivienda), que ocupa el último lugar del ranking con una ratio de sólo 1,0 (3,1 puntos menos que Navarra).
- La ratio navarra del total de viviendas (protegidas y libres) por cada mil habitantes, también es ligeramente superior a la media nacional (12,3 sobre 12,2).

## 6.10. CONSIDERACIONES FUTURAS

- A) El futuro inmediato, casi ya presente, de la **política vivienda** en Navarra está protagonizado por dos acontecimientos: uno muy concreto, el proyecto de Sarriguren y otro más general, el nuevo Plan de Vivienda de Navarra.
- a) La ejecución del **Plan «Ecociudad de Sarriguren»**, que prevé en las cercanías de Pamplona, la ordenación de más de un millón y medio de metros cuadrados, en los que está prevista la construcción de 4.221 viviendas (de las cuales serán de protección oficial el 92%) caracterizadas especialmente por una urbanización y arquitectura bioclimáticas<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 16 de octubre de 2000 (BON núm. 137, de 13 de noviembre de 2000), se aprobó el Plan sectorial de incidencia supramunicipal «ecociudad de Sarriguren», promovido por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. En su exposición de motivos, se describe el plan de la siguiente manera: «La estructura urbana propuesta pretende la integración de una serie de componentes básicos de naturaleza diversa. Así, junto a los elementos típicos que componen todo sistema urbano, aparecen otros componentes «naturales» que deben coexistir con los anteriores, y que constituyen el eslabón ciudad-naturaleza. En ella se pueden distinguir un conjunto de piezas que, agrupadas por sistemas, la organizan y caracterizan: sistemas de actividades, de comunicaciones, de infraestructuras y servicios urbanos, de espacios libres y zonas verdes, de equipamiento y esparcimiento y de protección de la naturaleza. Los datos cuantitativos que ilustran la ordenación propuesta son:

- Superficie del ámbito de la ordenación: 1.501.906 metros cuadrados.
- Superficie del área de reparto: 1.439.139 metros cuadrados.
- Área residencial: 1.274.276 metros cuadrados.
- Área de oportunidad: 164.863 metros cuadrados.
- Oferta residencial: 4211 viviendas.
- Oferta del área de oportunidad: 125. 587,50 metros cuadrados construidos.
- Zonas verdes: 154.466 metros cuadrados.
- Aparcamientos: 13.913 plazas.
- Equipamiento: 211.426 metros cuadrados.
- Sistemas de protección de la naturaleza: 359.942 metros cuadrados.
- Aprovechamiento tipo: 0,730014 UA/metros cuadrados.



- b) La aprobación y puesta en práctica del nuevo **Plan de vivienda de Navarra 2001-2004**<sup>62</sup>. Un plan que pretende satisfacer la demanda de vivienda en Navarra, estimada en un total de 17.374 viviendas, de las cuales, 14.219 se demandan para el cuatrienio de vigencia del plan:

**TABLA 41**

Viviendas	Cambio	Acceso	Total	%
Total necesidad	4.699	12.675	17.374	100,00
Total demanda cuatrienio	4.037	10.182	14.219	81,80

Para la consecución de sus objetivo el plan (en su borrador provisional) se estructura en torno a ocho ejes:

1. La producción de vivienda protegida.
2. El desarrollo de la vivienda protegida en alquiler.
3. La rehabilitación y la renovación urbana.
4. La política de suelo.
5. El control de la calidad de la edificación.
6. El fomento del bioclimatismo.
7. La mejora en los sistemas de información en vivienda y de atención al ciudadano.
8. Optimización del uso del parque de viviendas

Un plan, por tanto, que no rompe con la línea establecida por el plan anterior, sino que, ante los logros obtenidos, opta por la continuidad estableciendo simples retoques en las actuaciones protegibles y que muestra una especial sensibilidad por dos problemas de gran actualidad:

- La *inmigración*, para lo que se propone continuar con las actuaciones sobre viviendas usadas de integración social.
- La *protección ambiental*, mediante el fomento de la vivienda bioclimática como compromiso con un desarrollo sostenible de la futura política de vivienda.

- B) En el horizonte inmediato de la **política de suelo** destacan dos medidas: por un lado, la aprobación de una *nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo* adaptada al renovado marco normativo general y a las necesidades de intervención pública en el suelo<sup>63</sup>. Por otro lado, de manera más concreta e inmediata la *reserva* de 5 millones de m<sup>2</sup> *de suelo* para la construcción de 13.000 viviendas, en cuatro zonas de la Comarca de Pamplona (Egüés, Aranguren, Cizur mayor y Cizur Menor). Para ello se está ya tramitando en el Parlamento de Navarra el Proyecto de Ley de delimitación de zonas a efectos de derecho de tanteo y retracto sobre transmisiones por compraventa o permuta de terrenos y edificaciones existentes en las mismas.

<sup>62</sup> El definitivo Plan de vivienda 2001-2004, aprobado por el Gobierno de Navarra en febrero de 2001 y por el Parlamento de Navarra el 26 de junio de 2002, no se aparta en sus líneas generales del borrador cuyo contenido y datos se exponen en el texto.

<sup>63</sup> El Parlamento de Navarra, finalmente, ha aprobado la nueva Ley Foral 3572002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (que deroga y sustituye a la anterior LFOTU 10/1994, de 4 de julio) publicada en el BON, núm. 156, de 27 de diciembre de 2002.

## 7. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN NAVARRA: UN PODER AL SERVICIO DEL BIENESTAR SOCIAL

### 7.1. INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista estrictamente jurídico el término «justicia» evoca el de «poder judicial». Sin embargo, en un trabajo como el presente, dicho término debe ser contemplado como un sistema, abarcando no sólo la perspectiva de la «administración de justicia» sino también el concepto mucho más amplio, pero impreciso y en muchas ocasiones demagógico, de «justicia social», en el cual sí que se pueden poner de relieve las escasas y magras actuaciones que tienen lugar al respecto en la Comunidad Foral de Navarra.

El Poder Judicial es uno de los tres clásicos y fundamentales Poderes del Estado. El artículo 117.1 de la Constitución española establece que la Justicia emana del pueblo —la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2 de la Constitución)— y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley. La Constitución consagra, además, el «principio de unidad jurisdiccional» (artículo 117.3) que es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales.

En efecto, la llamada «justicia social» tiene poco que ver con lo que propia y verdaderamente se denomina justicia, esto es, con la justicia que administran los jueces. Ahora bien, podemos hablar de «política social», de normas o actos que ejecutan una «política económica de redistribución de rentas, de corrección de desequilibrios sociales, de mejoramiento social, etc., pero, si queremos hablar con propiedad y rigor, no podemos hablar de «justicia social»<sup>64</sup>.

### 7.2. HECHOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS MÁS SIGNIFICATIVOS

Una de las consecuencias de la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, establecido por la Ley de confirmación de Fueros de 1839<sup>65</sup>, fue la supresión de la organización judicial propia del Reino de Navarra (Consejo Real, Corte Mayor, Cámara de Comptos y otros). La Ley Paccionada<sup>66</sup> ratificó la implantación de la organización judicial establecida en la Constitución española de 1837, reconociendo expresamente la subordinación de los Tribunales de Navarra al Tribunal Supremo de Justicia, con la única salvedad en el ámbito organizativo de que «siempre deberá conservarse la Audiencia en la capital de la provincia» (artículo 3.º). En el momento de promulgarse el Amejoramiento<sup>67</sup> y conforme a la organización judicial preconstitucional en Navarra el máximo órgano territorial de la Administración de Justicia era la extinta Audiencia Territorial<sup>68</sup>, mientras que en la actualidad lo es el Tribunal Superior de Justicia<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> Así González Navarro, F.: *Derecho Administrativo Español*, I, 2.ª ed., Pamplona, 1996, p. 412, quien apostilla que sólo la conducta humana puede ser justa o injusta, y unos hechos o circunstancias que se producen al margen o con independencia de una conducta podrán ser buenos o malos, favorables o desfavorables, pero no justos o injustos.

<sup>65</sup> Ley de 25 de octubre de 1839 de confirmación y modificación de los Fueros de Navarra.

<sup>66</sup> Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

<sup>67</sup> La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>68</sup> Así Del Burgo Tajadura, J. I., *Curso de Derecho Foral Público de Navarra. Parte General*, Pamplona, 1996, p. 652.

<sup>69</sup> Vid. Zuazu Moneo, A.: «El Tribunal Superior de Justicia y las competencias de los órganos en la Comunidad Foral de Navarra», en la *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 2, julio-diciembre 1986, pp. 51 y s.

Si en el régimen foral histórico la función judicial era una competencia exclusiva del Estado como consecuencia de la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, nada ha cambiado en este sentido con motivo de la promulgación de la Constitución de 1978. En ella se ratifica al Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvada la competencia del Tribunal Constitucional para resolver los recursos de amparo contra la vulneración de los derechos y libertades fundamentales. Cosa distinta es que mientras no se opte por el autogobierno pleno del poder judicial y, en consecuencia, el Gobierno de la Nación intervenga en ciertas facetas de la Administración judicial, aunque sea en aspectos accesorios, el referido principio de unidad jurisdiccional no supone ningún obstáculo para el ejercicio por Navarra de las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya al poder ejecutivo, siempre que no supongan una quiebra de la unidad de jurisdicción y organización de la Justicia<sup>70</sup>.

### 7.3. COMPETENCIAS

#### 7.3.1. Competencias de la Comunidad Foral

En la vigente Constitución española las competencias de las Comunidades Autónomas son escasas en materia judicial. A saber, el artículo 149.1.5.º del texto constitucional dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «administración de justicia», debiendo entenderse por tal el poder de juzgar que reside en los jueces y magistrados y no a la provisión de medios y personal.

Por su parte, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, dentro de su Título II dedicado a las «facultades y competencias de Navarra» contiene un Capítulo III dedicado a «La Administración de Justicia en Navarra» (artículos 59 a 63). De entre estos preceptos dos son los que propiamente tratan de las competencias de la Comunidad Foral en esta materia. De acuerdo con el artículo 60, en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.
2. Participar en la delimitación, de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales que ejerzan sus funciones en Navarra y en la localidad de su capitalidad.

Y, a tenor del artículo 63:

1. A instancia de la Diputación, el órgano competente convocará, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, los concursos y oposiciones precisos para la provisión de vacantes de magistrados, jueces, secretarios y restante personal al servicio de la Administración de Justicia que deba prestar servicio en Navarra<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Del Burgo Tajadura, J. I., *Curso de Derecho Foral Público de Navarra. Parte General*, Pamplona, 1996, p. 652 y 653.

<sup>71</sup> Por lo que se refiere a Magistrados, Jueces y Secretarios Judiciales se trata ésta de una competencia sin contenido autonómico real, pues la «instancia» al Gobierno para que se cubra una vacante sólo podrá realizarse previa comunicación de su existencia por parte del presidente del Tribunal Superior de Justicia. Se trata, por consiguiente, de un mero trámite burocrático sin valor alguno, pues la decisión o no de cubrir las vacantes que se produzcan corresponde al Estado, siendo la única virtud de este precepto la de conferir la Comunidad Foral una especie de función de vigilancia para que no se produzca demora a la hora de cubrir las vacantes judiciales con el consiguiente perjuicio para el normal funcionamiento de la Administración de Justicia.

2. En las referidas pruebas selectivas se valorará específicamente la especialización en Derecho Foral de Navarra, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad<sup>72</sup>.

Por Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, se traspasaron a nuestra Comunidad los medios personales al servicio de la Administración de justicia, y por Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, se traspasaron los medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia de Navarra. En razón del contenido de los referidos servicios, se han asignado los mismos al Departamento de Presidencia e Interior.

En efecto, por el Real Decreto 812/1999 se traspasan a la Comunidad Foral de Navarra las funciones y los servicios que dentro de su territorio desempeña la Administración del Estado sobre:

- a) Personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en el Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes al servicio de la Administración de Justicia, y el Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del cuerpo de médicos forenses.
- b) La revisión y aprobación de las agrupaciones de las Secretarías de Juzgados de Paz; la fijación de su plantilla y la adscripción, en su caso, de funcionarios de los cuerpos a que se refiere el párrafo a), a los juzgados de poblaciones de más de 7.000 habitantes o que por la carga de trabajo se considere justificado.

Además, por lo que hace referencia a las actuaciones en cooperación, para el adecuado ejercicio de las competencias de ambas Administraciones, la Comunidad Foral de Navarra, respecto de los Secretarios Judiciales, podrá llevar a cabo las actuaciones previstas en el Real Decreto 250/1996, de 16 de febrero, por el que se modifica el Reglamento Orgánico del cuerpo de secretarios judiciales.

Asimismo, mediante el Real Decreto 813/1999, se traspasan a la Comunidad Foral de Navarra las funciones y los servicios que dentro de su territorio desempeña la Administración del Estado para la provisión de medios materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En particular, dentro de estas funciones se comprenden, entre otras, las siguientes actividades:

- a) La planificación, programación y control administrativos de los medios materiales precisos para la actuación de los Tribunales de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra.
- b) La adquisición de inmuebles, mobiliario y enseres para el uso de los órganos judiciales con sede en la Comunidad Foral de Navarra.
- c) La preparación, elaboración y ejecución de los programas de construcción, reparación y conservación de los edificios judiciales y su inspección en la Comunidad Foral de Navarra.

<sup>72</sup> Como bien señala Del Burgo Tajadura, J. I., *Curso de Derecho Foral Público de Navarra. Parte General*, cit., pág. 659, el conocimiento del Derecho Foral de Navarra no se concibe como una exigencia sino como mérito a la hora de juzgar los concursos que se convoquen para la provisión de vacantes. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 330.3) ha interpretado restrictivamente la expresión «Derecho Foral», circunscribiéndolo exclusivamente al Derecho Civil Foral y ello en cuanto al nombramiento de los magistrados de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia y de su presidente.

- d) La subvención, en su caso, de las actuaciones correspondientes a la defensa por abogado y representación por procurador de los tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en la Comunidad Foral de Navarra y a la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia esté situado en el territorio de la Comunidad Foral.
- e) El examen, comprobación y pago de las cuentas de gastos de funcionamiento, indemnizaciones en razón de salidas de oficio, autopsias y diligencias judiciales y las correspondientes a testigos y peritos ante los Tribunales de Justicia con sede en la Comunidad Foral de Navarra.
- f) La provisión de medios materiales y económicos al servicio de fiscalías y de los Institutos de Medicina Legal al servicio de la Administración de Justicia.

Correrán en cualquier caso a cargo de la Comunidad Foral todas las indemnizaciones por razón del servicio originadas como consecuencia de servicios prestados dentro del territorio de la misma.

Por otra parte, los servicios y funciones que continúan correspondiendo a la Administración del Estado y seguirán siendo desempeñadas por el Ministerio de Justicia son las funciones de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de los órganos judiciales y de los órganos del Ministerio Fiscal con competencia en todo el territorio nacional; las funciones de suministro de material normalizado con destino a los Registros Civiles, así como las relativas a la responsabilidad patrimonial por error judicial y como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Finalmente, se desarrollarán coordinadamente entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, a través de los instrumentos de colaboración necesarios, las siguientes funciones:

- a) La Comunidad Foral de Navarra coadyuvará a la instalación de juzgados.
- b) La promoción y utilización de bienes informáticos destinados a los servicios administrativos propios de Juzgados y Tribunales, a fin de asegurar la compatibilidad de los que se empleen en Navarra con los que se implanten en todo el territorio del Estado.
- c) Cualquier otra que pueda contribuir a la mejor relación y coordinación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

La Comunidad Foral de Navarra asegurará que en las sedes de los Tribunales y Juzgados en el territorio de la Comunidad Foral se reservan las instalaciones adecuadas para las Fiscalías, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

### **7.3.2. Competencias de los órganos judiciales radicados en Navarra**

De acuerdo con la Ley de Demarcación y Planta Judicial (Ley 38/1988, de 28 de diciembre) en Navarra -provincia y Comunidad Autónoma al mismo tiempo, a estos efectos- además del Tribunal Superior de Justicia existe una Audiencia Provincial. En cuanto a los partidos judiciales éstos no han sufrido alteración alguna desde la Ley Paccionada de 1841 y son cinco: Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla y Aoiz, coincidiendo su territorio con el de las antiguas Merindades históricas de Pamplona, Tudela, Estella, Sangüesa y Olite. Dentro de cada partido judicial el número de juzgados varía en función del número de asuntos u otras criterios similares.

La Ley Orgánica del Poder Judicial determina la competencia de cada órgano jurisdiccional. Por razón de la materia atribuida a cada órgano se distingue entre órganos civiles,

penales, contencioso-administrativos y laborales o sociales. En los escalones inferiores, los órganos son normalmente especializados: juzgados de primera instancia (civiles) y de instrucción (causas penales), pero en los partidos judiciales de Tafalla, Tudela, Aoz y Estella se encuentran unidos, juzgados de lo penal, juzgados de lo contencioso-administrativo, juzgados de lo social, juzgados de vigilancia penitenciaria y juzgados de menores. Los tribunales, en cambio, tienen jurisdicción múltiple, aunque se ejerzan a través de salas o secciones especializadas. Así, en la Audiencia Provincial —dividida en secciones— se sustancian asuntos penales (normalmente en primera instancia) y civiles (en apelación). Lo mismo ocurre con el Tribunal Superior de Justicia, que está dividido en tres salas: de lo civil y penal, de lo contencioso-administrativo y de lo social.

La regulación actual sobre los juzgados de paz se contiene en la Ley Orgánica del Poder Judicial y se basa en los criterios siguientes: existencia de un juzgado de paz en todos y cada uno de los municipios (salvo en los que exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción); consideración del Juez de Paz como lego en derecho (si bien nada impide que sea nombrado un licenciado en Derecho); designación y nombramiento de los Jueces de Paz con decidida intervención de los ayuntamientos; duración temporal de los nombramientos; reducida competencia objetiva; dependencia de los ayuntamientos en cuanto a medios personales y materiales (con excepción de los que tienen su sede en poblaciones de más de 7.000 habitantes); y previsión de un sistema organizativo basado en la posibilidad de establecer agrupaciones de secretarías de los juzgados de paz, que es objeto de regulación general en el Real Decreto 257/1993, de 19 de febrero<sup>73</sup>.

El Amejoramiento del Fuero incluye un precepto —el 61— en el que se delimita la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra. Aunque se trata de una materia incluida en la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial no puede olvidarse que nos encontramos ante preceptos típicamente procesales, cuya inserción en el Amejoramiento podría fundamentarse en una interpretación extensiva del artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas», sobre todo en lo referente al recurso de casación en materia de Derecho Civil Foral de Navarra. A tenor del mencionado artículo 61 del Amejoramiento, la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra se extiende:

- a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Foral de Navarra.
- b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.
- c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración Foral. Cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado en Navarra, se estará a lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales radicados en Navarra.
- e) A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho Foral de Navarra que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad.

En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las leyes del Estado, sean procedentes<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Consejo General del Poder Judicial, *Libro Blanco de Justicia*, Madrid, 1997, p. 297 y ss.

<sup>74</sup> Vid. Zuazu Moneo, A.: «El Tribunal Superior de Justicia y las competencias de los órganos en la Comunidad Foral de Navarra», en la *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 2, julio-diciembre 1986, pp. 51 y s.

### 7.3.3. Organigrama del Poder Judicial

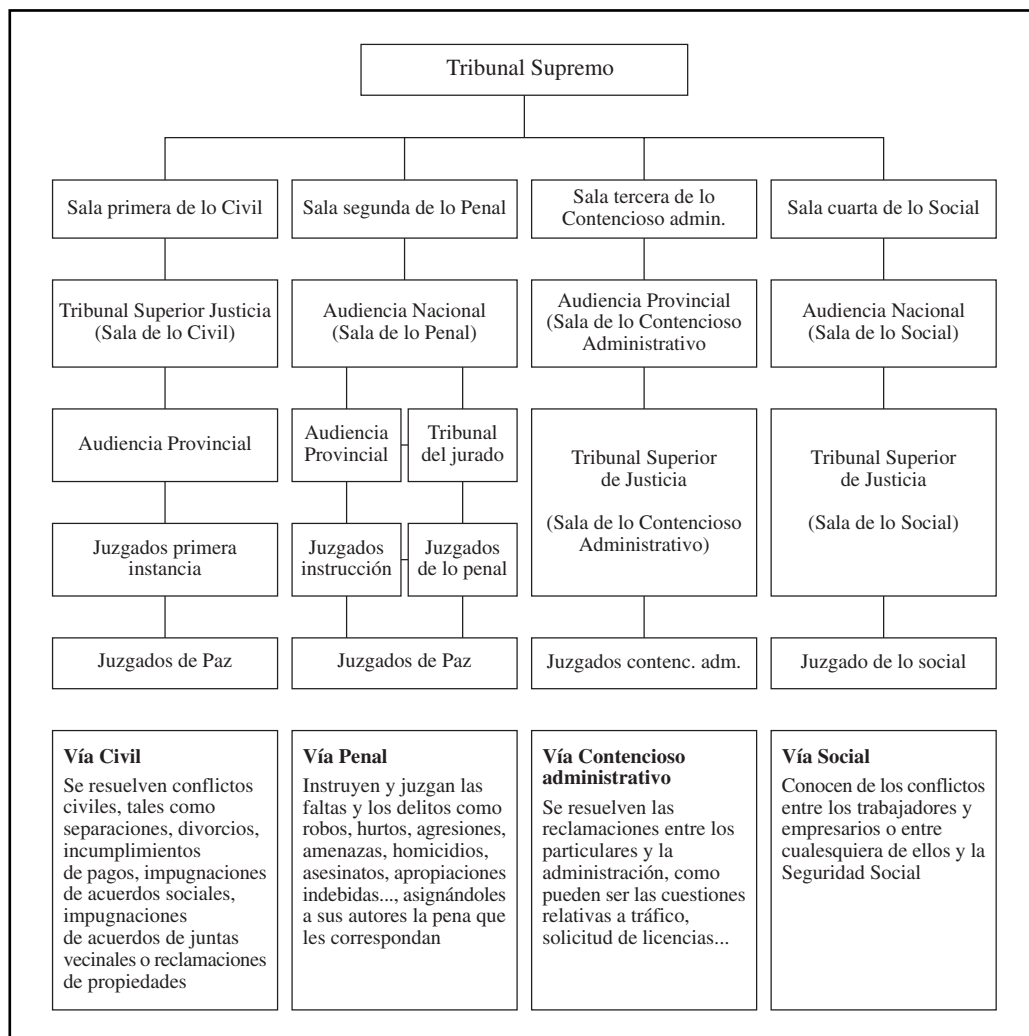


Figura 17. Organigrama del Poder Judicial.

## 7.4. ORGANIZACIÓN Y ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

### 7.4.1. Organización y funciones

El Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, por el que se modifica la denominación del Departamento de Presidencia e Interior y se establece su estructura orgánica, regula la organización autonómica en materia de Justicia dotándola de una «Dirección General». Esta Dirección General de Justicia ejercerá las siguientes funciones (artículo 82):

- La ejecución y cumplimiento de los programas que se aprueben en relación con la Administración de Justicia y las Instituciones Penitenciarias.



- La provisión a los órganos y servicios judiciales con sede en la Comunidad Foral de los medios necesarios para su funcionamiento con independencia y eficacia.
- El ejercicio de las facultades que la legislación penitenciaria atribuye a órganos centrales de la Organización Penitenciaria.
- El seguimiento y tramitación de las facultades que corresponden a la Comunidad Foral en materia de nombramiento de Notarios y Registradores.
- La jefatura de los órganos que integran la Dirección General.
- Las delegadas por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.
- Las restantes facultades, prerrogativas y funciones que le atribuyen las disposiciones vigentes.

Por otra parte, el citado Decreto Foral regula el llamado «Servicio Jurídico-Administrativo de Justicia» (artículo 83) atribuyéndole las siguientes funciones:

- La gestión administrativa de los asuntos propios de la Dirección General de Justicia.
- El apoyo técnico y jurídico a los demás órganos de la Dirección General de Justicia.
- La elaboración de propuestas normativas en las materias atribuidas a la Dirección General de Justicia.
- La integración y publicación de memorias y estadísticas relativas a las funciones y servicios prestados por la Dirección General.
- El registro, archivo y custodia de la documentación de la Dirección General.
- La Secretaría de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Navarra.
- Cuantas otras le atribuya la legislación vigente o le encomiende el Director General de Justicia.

El Servicio Jurídico-Administrativo de Justicia se estructura en dos Secciones: Sección Jurídica y Sección Administrativa (artículo 84). La Sección Jurídica ejercerá las siguientes funciones (artículo 85):

- El estudio, documentación y preparación de propuestas normativas.
- La articulación de propuestas derivadas de relaciones con otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral, con órganos de la Administración Central o con otras instituciones del Estado.
- Cualesquiera otras relacionadas con las anteriores que le encomiende la Dirección del Servicio.

Por su parte, la Sección Administrativa ejercerá las siguientes funciones (artículo 86):

- La gestión de registro y archivo de documentación de la Dirección General.
- La preparación de los expedientes administrativos que hayan de ser resueltos o propuestos por la Dirección General.
- La elaboración de las memorias de actividades de la Dirección General de Justicia.
- Cualesquiera otras que le encomiende la Dirección del Servicio.

Finalmente, el Decreto Foral 344/1999, crea el «Servicio Técnico de Justicia» y le encomienda el ejercicio de las siguientes funciones (artículo 87):

- La impulsión de expedientes y proyectos de contenido inmobiliario en relación con la Administración de Justicia y las instituciones penitenciarias de Navarra.



- La gestión y propuestas en temas materiales tendentes a la mejora de la calidad en la prestación del servicio por los órganos judiciales, en el marco de las competencias de la Dirección General.
- La gestión de la adquisición o propuesta, en su caso, en relación con el equipamiento y material de la Dirección General de Justicia y órganos judiciales de Navarra.
- Cuantas otras le atribuya la legislación vigente o le encomiende el Director General de Justicia.

El Servicio Técnico de Justicia se estructura en tres Secciones (artículo 88): Sección de calidad y procedimientos, Sección de bienes y Sección económica. La Sección de calidad y procedimientos ejercerá en régimen de dedicación exclusiva las siguientes funciones (artículo 89):

- El estudio y articulación de mejoras procedimentales en aspectos comunes de funcionamiento de órganos judiciales.
- El estudio y propuestas de mejora en todos los aspectos burocráticos, telemáticos y de relación, que sean competencia de la Dirección General.
- Cualesquiera otras relacionadas con las anteriores que le encomiende la Dirección del Servicio.

Por su parte, la Sección de bienes ejercerá, en régimen de dedicación exclusiva, las siguientes funciones (artículo 90):

- El estudio y propuestas técnicas sobre construcciones e instalaciones de la Dirección General, de órganos judiciales y de instalaciones penitenciarias.
- La supervisión de proyectos técnicos y seguimiento de obras relacionadas con los anteriores.
- El encauzamiento y control de instalación y suministro de bienes muebles, material técnico y otro material.
- Cualesquiera otras relacionadas con las anteriores que le encomiende la Dirección del Servicio.

Finalmente, la Sección económica ejercerá las siguientes funciones (artículo 91):

- La preparación y seguimiento de propuestas presupuestarias y de planificación económica de la Dirección General.
- La gestión de los gastos de funcionamiento de la Dirección General de Justicia y órganos judiciales.
- La contabilización de los gastos e ingresos que se produzcan.
- Cualesquiera otras relacionadas con las anteriores que le encomiende la Dirección del Servicio.

El mencionado Decreto Foral, por último, se centra en la «Secretaría Técnica» adscrita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, la cual ejercerá las siguientes funciones (artículo 92):

- Las funciones que el Decreto Foral 50/1984, de 16 de mayo, atribuye a las Secretarías Técnicas.
- Las de apoyo a la función de coordinación de las actuaciones de las Secretarías Técnicas que la Secretaría General de Presidencia tiene atribuidas por el artículo 3.º del Decreto Foral 50/1984, de 16 de mayo, por el que regulan las Secretarías Técnicas.

- La coordinación de los procesos electorales que dependan de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Las restantes funciones que el Consejero le encomiende.

Por otro lado, la Orden Foral, de 27 de enero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, estableció la estructura de Negociados de la Dirección General de Justicia ya que el Decreto Foral 344/1999 reguló la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, hasta el nivel orgánico de Sección. La Orden Foral creó en el Servicio Jurídico-Administrativo de Justicia, los Negociados de Asistencia Administrativa, adscrito directamente al Servicio y de Personal de Justicia, adscrito a la Sección administrativa.

El Negociado de Asistencia Administrativa ejerce las siguientes funciones (artículo 1.2):

- Gestión y archivo de las Resoluciones de la Dirección General.
- Gestión y canalización de Ordenes Forales y propuestas de acuerdo para su tramitación por el Gobierno.
- Registro de la Dirección General de Justicia.
- Cualesquiera otras funciones de análoga naturaleza que se le encomienden.

El Negociado de Personal de Justicia, por su parte, ejerce las siguientes funciones (artículo 1.3):

- Mantenimiento y actualización de las bases de datos del personal de la Administración de Justicia en Navarra, en coordinación con las unidades orgánicas dependientes del Servicio de Personal de la Dirección General de Función Pública.
- Gestión ordinaria del personal de la Administración de Justicia, conforme a las competencias de la Dirección General de Justicia.
- Cualesquiera otras funciones de análoga naturaleza que le encomiende el Jefe de la Sección Administrativa.

La citada Orden Foral también creó en el Servicio Técnico de Justicia los Negociados de Mantenimiento, adscrito a la Sección de Bienes y de Aprovisionamiento, adscrito a la Sección Económica. El Negociado de Mantenimiento ejerce las siguientes funciones:

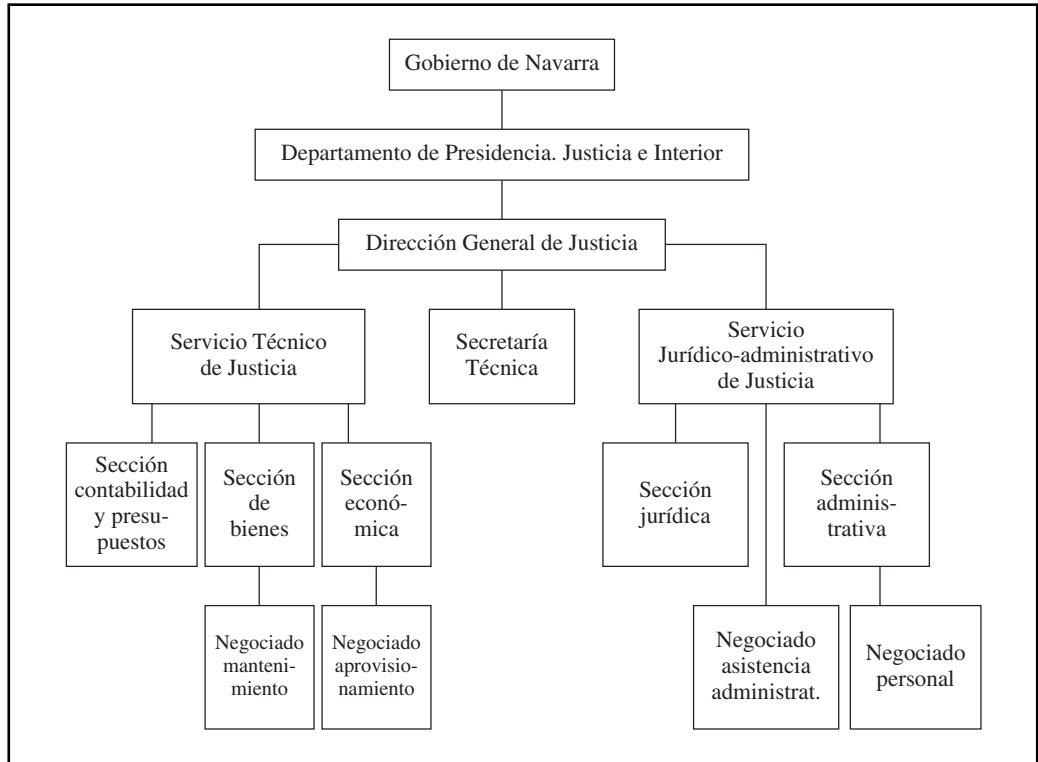
- Seguimiento y control de todos los contratos de mantenimiento y de limpieza sobre inmuebles, instalaciones y material, conforme a las competencias de la Dirección General de Justicia.
- Realización de las labores de vigilancia, control, adecuación y limpieza de las instalaciones de la Administración de Justicia en Navarra mediante el personal propio destinado a ello.
- Cualesquiera otras de análoga naturaleza que le encomiende el Jefe de la Sección de Bienes.

Y el Negociado de Aprovisionamiento ejerce las siguientes funciones:

- Canalización y control de todos los suministros de material fungible, mobiliario y ofimático de la Dirección General de Justicia y de la Administración de Justicia en Navarra con los órganos de adquisición centralizada de la Administración de la Comunidad Foral.
- Gestión, seguimiento y control de la entrega del material suministrado.

- Cualesquiera otras de análoga naturaleza que le encomiende el Jefe de la Sección Económica.

#### 7.4.2. Organigrama



**Figura 18.** Organigrama.

### 7.5. LEGISLACIÓN

#### 7.5.1. Normativa estatal.

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial.
- Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.
- Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita.

#### 7.5.2. Normativa de la Comunidad Foral de Navarra

- Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.

- Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.
- Decreto Foral 241/1999, de 28 de junio, por el que se asignan al Departamento de Presidencia e Interior los servicios transferidos en materia de medios personales y de medios materiales y económicos de la Administración de Justicia.
- Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, por el que se modifica la denominación del Departamento de Presidencia e Interior y se establece su estructura orgánica.
- Orden Foral 202/1999, de 13 de octubre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se delega el ejercicio de atribuciones en el Director General de Justicia.
- Real Decreto 2077/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Foral de Navarra de medios adscritos al Parque Móvil del Estado.
- Orden Foral 9/2000, de 27 de enero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se establece la estructura de Negociados de la Dirección General de Justicia.
- Decreto Foral 156/2000, de 17 de abril, por el que se establece el Plan de Actuación para el año 2000 de los servicios de la Administración de Justicia dependientes de la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la Disposición Adicional 9.<sup>a</sup> del Real Decreto 1616/1989, de 29 de diciembre.
- Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- Decreto Foral 355/2000, de 13 de noviembre, por el que se crea el Instituto Navarro de Medicina Legal y se aprueba su Reglamento de funcionamiento.

## 7.6. PRESUPUESTOS (1990-1999)

Hay un dato clave a la hora de abordar esta cuestión: la Comunidad Foral de Navarra no asume competencias en materia de Justicia hasta 1999. Por consiguiente, los presupuestos generales de Navarra para los ejercicios 1990-1999 no consignaron partida alguna a la misma.

Créditos presupuestarios afectados por el traspaso: el coste total anual a nivel estatal asociado al mencionado traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral en el ejercicio de 1999 fue el siguiente:

### Sección 13. *Ministerio de Justicia* Costes directos e indirectos

---

• Servicio:	02
• Programa:	142A
• Concepto presupuestario:	Capítulo I
• Miles de pesetas en 1999:	67.291.666

---

## 7.7. RECURSOS

### 7.7.1. La unidad de asistencia y orientación social en justicia

Esta unidad adquirió el reconocimiento oficial con la firma del Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno de Navarra el 18 de junio de

1990. Tiene por finalidad, en primer lugar, dar soporte al aparato judicial dotándolo de técnicos en trabajo social que le informen de la situación socio-familiar de las personas detenidas o la evolución que éstas siguen en los programas de tratamiento en los que participan; en segundo término, impulsar y coordinar el trabajo de asistencia y reinserción social de todas las personas detenidas, y, en tercer lugar, potenciar los niveles de relación, información y coordinación entre la Administración de Justicia y los servicios sociales. Conviene, por lo tanto, entender esta Unidad como un servicio puente entre Jueces, detenidos y redes asistenciales, diseñado para incrementar los recursos judiciales y para facilitar el trabajo de los servicios sociales. Esta unidad cuenta sólo con los recursos humanos y tecnológicos propios. Se pueden beneficiar de este servicio todas las personas detenidas y cualquier ciudadano o ciudadana que entre en relación con la Administración de Justicia.

Es preciso, por consiguiente, que se produzca una aproximación cada vez mayor entre el campo judicial y el social, quedando a salvo, claro está, la necesaria independencia de ambas. Esta relación y coordinación con la Administración de Justicia, no se ha de entender como un mecanismo de trasladar problemas o situaciones conflictivas en una dirección, sino que la coordinación se ha de basar en la capacidad de mejorar conjuntamente y de acuerdo con el ordenamiento jurídico, los problemas de los ciudadanos. Toda ayuda social debe prestarse contando con la libre y voluntaria aceptación del inculpado, y habrá de evitar en lo posible que esta atención se convierta en una forma enmascarada de control sobre la persona del inculpado, porque carecería de toda legitimación. No todas las personas sometidas a un proceso penal precisan medidas de reeducación y de reinserción, pero sí una gran mayoría necesitan de las mismas con el fin de posibilitarles la superación de sus problemas, independientemente de que sean absueltas o condenadas, o estas condenas no lo sean de una pena privativa de libertad. Estar inmerso en un proceso penal es, o debe ser, una situación eventual, mientras que un alto porcentaje de las personas detenidas que pasan por un Juzgado de Guardia (por su situación de marginación o inadaptación social) suele ser habitual o crónica, es por lo que se considera, que deben ser los servicios sociales y no la Justicia, quienes deban resolver estas situaciones que son generadoras de problemática judicial.

Además, la Unidad de Asistencia y Orientación Social en Justicia cubre una importante labor de información que otros expertos en trabajo social no pueden cubrir por falta de especialización y de reconocimiento de sus atribuciones por parte de los Órganos judiciales. Al cabo de 14 años de funcionamiento, esta Unidad en los Juzgados de Pamplona, se ha ido consolidando y ocupa una posición necesaria e importante dentro del entramado de los Servicios Generales y Especializados. La Trabajadora social de la Unidad es la única interlocutora permanente y especializada en materia social delante de los Jueces y se responsabiliza de coordinar intervenciones cuando actúan a la vez profesionales de diferentes servicios, como también se ocupa y responsabiliza de hacer llegar a los Jueces todos los informes que se elaboren sobre el usuario y su seguimiento en los tratamientos en los que participa<sup>75</sup>.

### **7.7.2. Justicia gratuita**

Comoquiera que el proceso judicial suele conllevar gastos y desembolsos económicos para las partes, y siendo el proceso un instrumento obligado para resolver las controversias que sur-

---

<sup>75</sup> Vid., una información mucho más detallada sobre esta Unidad: finalidad del servicio, situación del detenido a su paso por un Juzgado de Guardia, intervención de la trabajadora social, metodología de trabajo, personal de la unidad, etc., en las distintas Memorias anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

gen en la comunidad, debe establecerse un sistema para que quienes carecen de recursos suficientes puedan acceder al proceso judicial sin sufrir el quebranto económico consiguiente. A este fin obedece la llamada «justicia gratuita», que se puede definir como el derecho que reconoce la Ley a quienes tienen insuficiencia de recursos para litigar sin la obligación de realizar los desembolsos económicos que la Ley establece. La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, establece un procedimiento no judicial para el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita. Este procedimiento se sigue ante los Colegios de Abogados del lugar en que tenga su sede el Juzgado o Tribunal que haya de conocer el proceso principal para el que se solicita el referido derecho, si bien la petición podrá presentarse ante el Juzgado del domicilio del solicitante; en tal caso, el Juzgado remitirá la petición al Colegio de Abogados correspondiente. Tras diversos trámites que se siguen en el Colegio de Abogados la petición se resuelve por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita (que existe en cada capital de provincia, en las ciudades de Ceuta y Melilla y en cada una de las islas en que existan uno o más partidos judiciales, cuya composición regula el artículo 10 de la Ley citada).

Los requisitos para la concesión de la justicia gratuita son los siguientes (artículo 3 Ley 1/1996):

- 1.º *Carencia de medios económicos suficientes*, cuyo tope legal se fija en el doble del salario mínimo interprofesional, con las exclusiones establecidas en el artículo 4, en atención a lo que se denominan signos exteriores de riqueza; y un reconocimiento excepcional de los que sobrepasando aquéllos límites acrediten determinadas circunstancias familiares, estado de salud u obligaciones económicas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 que, a diferencia de la precedente regulación derogada, tendrá el contenido que la Comisión de Asistencia Jurídica gratuita determine, entre los beneficios establecidos en el artículo 6 de la Ley. Para los supuestos de insuficiencia económica sobrevenida con posterioridad a la sustanciación de la causa, o en fase de recursos, el artículo 8 establece que deberá acreditarse que aquellas causas sobrevinieron con posterioridad.
- 2.º *Que quien lo solicite, sea persona física o jurídica, lo sea para litigar por derechos propios*. Respecto qué personas físicas quedan excluidas, especialmente los extranjeros que no sean de la Unión Europea ni aquellos otros de países que tengan suscritos Tratados y Convenios, se debate su posible inconstitucionalidad derivada de una indebida aplicación del principio de igualdad. De todos modos, en el orden jurisdiccional penal (artículo 1.2.º), tendrán derecho a la asistencia letrada y a la defensa y representación gratuitas, los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, aun cuando no residan legalmente en territorio español.
- 3.º *La sostenibilidad de la pretensión*, es decir, que no sea del todo infundada, que si bien en los órdenes civil, laboral o contencioso tiene un cauce para su examen (artículo 32 de la Ley 1/1996), en el proceso penal basta se incoe un proceso en que el hecho perseguido se encuentre tipificado en el Código Penal, presupuesto suficiente para declarar a una persona imputada y se dirija el procedimiento contra él<sup>76</sup>.

### 7.7.3. Nomenclatura de abogado y procurador de oficio

El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita lleva consigo, como establece el artículo 27 de la Ley 1/1996, la designación de Abogado y, cuando sea preciso, de

<sup>76</sup> Vid. Piqué Vidal, J., y otros (1997): *El proceso penal práctico*, 3.ª ed., Madrid, p. 960 y ss.

Procurador de oficio, que resulta ser el aspecto más relevante para quien carezca de medios económicos y solicite el beneficio de justicia gratuita, al tratarse de la partida más cuantiosa y relevante para el ejercicio del derecho de defensa. A estos efectos se ha de distinguir diversos tipos y modos de designación, de conformidad con los artículos 15, 21 y 27 y siguientes de la Ley 1/1996, en concordancia con los artículos 11 y 12 del Reglamento que desarrolla la citada norma legal.

#### **7.7.4. Instituto Navarro de medicina legal**

El Decreto Foral 355/2000, de 13 de noviembre, creó recientemente el Instituto Navarro de Medicina Legal y aprobó su Reglamento de funcionamiento. La Ley Orgánica del Poder Judicial, en su redacción vigente, regula en sus artículos 497 y siguientes el Cuerpo de Médicos Forenses y los Institutos de Medicina Legal, señalando en el artículo 503 que las Comunidades que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia determinarán las normas de organización y funcionamiento de los Institutos de Medicina Legal de su ámbito. En desarrollo de la citada Ley Orgánica se promulgaron el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal, aprobado por Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo y modificado por Real Decreto 1619/1997, de 24 de octubre, así como el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses aprobado por Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero.

En cumplimiento y adaptación a Navarra de la normativa citada, y de conformidad con el artículo 2.1. del Reglamento de los Institutos de Medicina Legal, se creó, a través del citado Decreto Foral, el Instituto Navarro de Medicina Legal orgánicamente adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y funcionalmente dependiente de los órganos judiciales radicados en la Comunidad Foral de Navarra, con una sola demarcación Territorial y con un dimensionamiento adecuado y suficiente para cumplir sus funciones.

#### **7.7.5. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra**

Mediante Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, se ha creado la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. El Defensor del Pueblo es una de las instituciones públicas que en nuestro ordenamiento jurídico permite la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas reconocidos por la Constitución Española y, en nuestro caso además por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Son muchas las Comunidades Autónomas españolas que en aplicación de esta posibilidad constitucional han creado esta institución para supervisar la actividad de la Administración autonómica, la de la Administración Local y la de sus entes y empresas públicas o dependientes; así como para proteger de una forma más efectiva los derechos plasmados en el Título Primero de la Constitución Española de 1978.

La Comunidad Foral de Navarra en aplicación de sus competencias reconocidas en el actual ordenamiento jurídico constitucional, y en concreto en el artículo 49.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en relación con el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> de nuestra Carta Magna, puede crear y regular la institución del Defensor del Pueblo, directamente relacionada con el Parlamento de Navarra y con unas funciones propias y coordinadas con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, en aplicación de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Además el Tribunal Constitucional ha dejado sentado jurisprudencialmente cómo la capacidad de regulación de las instituciones de autogobierno alcanza incluso la posibilidad

de crear éstas, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria; en nuestro caso, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se encargará de supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración Local y los agentes de ella, por lo que podrá iniciar y proseguir, de oficio o a instancia de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de actos y resoluciones de las Administraciones Públicas. Cualquier persona, natural o jurídica, sin restricción alguna, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con la petición de su intervención para el esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas que afecten a una persona o grupo de personas, producidas en la Administración Foral o Local de Navarra.

Constituye esta figura una institución próxima a la ciudadanía, gratuita, ágil y caracterizada por la flexibilidad de su procedimiento de control, métodos de investigación y sistemas de resolución de conflictos. En definitiva, aplicando los principios de legalidad y los que rigen la actuación administrativa, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra puede cubrir espacios donde no llegan otros instrumentos de control de la Administración en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas, y en especial en aras de los más desprotegidos.

### **7.7.6. Servicio de atención jurídica a la mujer**

El Instituto Navarro de la Mujer en colaboración con los Colegios de Abogados de Pamplona, Tudela, Estella y Tafalla ofrece un Servicio Jurídico de Atención a la Mujer. Este servicio facilita de manera gratuita a todas las mujeres de Navarra información, asesoramiento, acompañamiento y asistencia jurídica, especialmente en caso de malos tratos y/o agresiones sexuales.

Las prestaciones que incluye son tres:

1. *Servicio de asistencia permanente.* Durante todos los días del año y a todas las horas del día, destinado a atender a cuantas mujeres que sean objeto de malos tratos, tanto físicos como psíquicos o que padezcan abuso o agresión sexual lo demanden. Dicho servicio se presta en la modalidad de guardia permanente localizada, con obligación de acudir a cualquier lugar de la Comunidad Foral desde donde se realice el requerimiento de auxilio jurídico, con la mayor brevedad posible, teniendo el mismo, prioridad absoluta sobre cualquier otra actuación.
2. *Servicio de asesoramiento jurídico generalizado.* Informa, orienta y asesora en materia de malos tratos y/o agresiones sexuales. Atiende las demandas de asesoramiento en asuntos relacionados con la discriminación de la mujer en los diferentes ámbitos (social, penal, civil) Informa sobre las cuestiones relacionadas con posibles procesos de separación y/o divorcio, así como del derecho a la Asistencia Jurídica Gratuita en los casos que proceda. Cada Colegio de abogados atiende a las mujeres de sus respectivos partidos judiciales.
3. *Servicio de formación.* Las personas integrantes del Servicio de Asistencia Jurídica a la Mujer acudirán a instancia del Instituto Navarro de la Mujer a las charlas y reuniones que pudieran demandar las entidades locales y asociaciones de mujeres



de Navarra, sobre temas de legislación que tengan relación con el ejercicio y defensa de los derechos de la mujer.

### **7.7.7. Asistencia jurídica de consumo y Junta arbitral de consumo**

El Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra presta a través del Negociado de la Sección de Consumo las funciones de atención de consultas e información al consumidor, elaboración de la normativa de consumo, la asistencia jurídica a la Sección de Consumo y todas aquellas funciones relacionadas con la defensa y protección de los consumidores y usuarios. Por consumidores y usuarios se debe entender cualquier persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final un producto o un servicio, excluyéndose de este precepto quienes no sean destinatarios finales y adquieran, utilicen, disfruten o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros. Por el contrario, no son materia de consumo los problemas o denuncias entre empresas, temas relativos a sanidad, transporte o turismo ni aquellos aspectos que puedan ser solucionados mediante un arreglo entre un consumidor y una empresa, para lo cual debe contactarse con la Junta Arbitral de Consumo.

### **7.7.8. Servicio de orientación jurídico-penitenciaria**

El servicio especializado de Orientación Jurídico Penitenciario, surge en el año 1998 a iniciativa del Colegio de Abogados de Pamplona, que considera necesaria la intervención de los profesionales del derecho dentro de los centros penitenciarios a fin de salvaguardar los derechos de los internos. Su financiación corre a cargo del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, regulándose mediante un convenio firmado entre el Instituto Navarro de Bienestar Social y Colegio de Abogados de Pamplona.

Son competencias principales del Servicio de Orientación Jurídico-Penitenciaria las siguientes:

- a) La información, asesoramiento y defensa de las personas presas en las cuestiones de Derecho Penitenciario o relacionadas con el cumplimiento de la pena que se deriven de la estancia en prisión. La indicada defensa de derechos de las personas presas incluye la intervención del abogado en los procesos administrativos o judiciales que se pudieran suscitar en materia estrictamente penitenciaria. El servicio puede acometer dicha defensa de los derechos de las personas presas de modo integral, no sólo a través del recurso a la Administración de Justicia sino también mediante reuniones, sesiones de trabajo o contactos con la Administración Penitenciaria, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria o con cuantos interlocutores se estimen válidos a tal fin.
- b) Asimismo, el servicio permite la coordinación entre las personas presas y el resto de servicios o turnos de oficio que ofrece el Colegio de Abogados de Pamplona.

El servicio se articula a través de doce abogados. De ellos, dos realizan las funciones de coordinadores y los otros diez prestan el servicio de asistencia a través de una guardia presencial que se realiza en la Prisión Provincial de Pamplona. El servicio de asistencia en la Prisión Provincial de Pamplona es diario (de lunes a viernes), excluidos los festivos. Cada día, uno de los diez abogados que realizan asistencias atiende en prisión a todos los internos que acuden al locutorio destinado a tal fin. El servicio de asistencia se presta durante dos

horas diarias en el locutorio destinado a tal efecto por la propia Prisión de Pamplona para uso exclusivo del servicio.

El servicio se integra por los letrados que, voluntariamente, manifiestan al Colegio de Abogados de Pamplona su deseo de incorporarse al mismo y que cumplan los requisitos reglamentariamente exigidos para acceder al turno de oficio

### **7.7.9. La Oficina de Asistencia a las víctimas del delito**

La Oficina de Asistencia a las víctimas del delito de Navarra es un servicio gratuito dependiente de la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra, creado para prestar una atención integral a las personas que han sido víctimas de un delito —agresiones sexuales, violencia doméstica, robos y agresiones con uso de intimidación o fuerza, delitos contra menores y delitos producidos por actos terroristas—, apoyando la defensa de los Derechos Humanos y siguiendo los criterios de atención a las víctimas implantados en los países europeos. Está compuesta por personal cualificado en el ámbito jurídico, psicológico, social y administrativo.

El objetivo fundamental de la Oficina de Asistencia a las víctimas del delito de Navarra es la atención integral a la víctima mediante las diferentes actuaciones especializadas —actuación multidisciplinar— y para ello informa y asesora sobre qué hacer y a dónde acudir en cada caso concreto, facilita apoyo psicológico inmediato, ofrece asesoramiento jurídico inmediato, orienta de los recursos sociales disponibles en Navarra, pone en contacto con las instituciones necesarias en cada caso y ayuda a completar los trámites previstos por la ley.

El inicio de la actuación o intervención con cualquier supuesta víctima del delito se emprenderá sólo y exclusivamente si la supuesta víctima lo solicita o si la supuesta víctima es remitida por cualquier técnico especialista y con el expreso consentimiento de la víctima. El punto de partida de cualquier intervención con una víctima puede ser múltiple y variado, es decir, que aleatoriamente se empezará a asistir a una víctima desde diferentes servicios y/o especialidades —como puede ser la detección de un síntoma de agresión a través de un médico, por la denuncia a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, por la denuncia en el Juzgado, por la solicitud de ayudas asistenciales, y hasta por una amplio etcétera.

En Navarra la Oficina de Asistencia a las víctimas del delito, fue creada por Decreto Foral 128/1998, de 20 de abril, dependiente del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

### **7.8. PLANES Y PROGRAMAS AUTONÓMICOS**

El Decreto Foral 156/2000, de 17 de abril, estableció el plan de actuación para el año 2000 de los servicios de la Administración de Justicia dependientes de la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la Disposición Adicional 9.ª del Real Decreto 1616/1989, de 29 de diciembre. Con fecha 1 de octubre de 1999 tuvieron efectividad los traspasos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia en Navarra. En concreto, como se ha señalado con anterioridad, el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, detalla el personal de los Cuerpos Nacionales de oficiales, auxiliares y agentes judiciales, si bien, para dicho personal siguen siendo enteramente de aplicación los Reglamentos Orgánicos que regulan sus Cuerpos, de conformidad con las prescripciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Disposición Adicional 9.ª del Real Decreto 1616/1989, de 29 de diciembre, en su actual redacción aprobada por el Real Decreto 668/1999, de 23 de abril, establece la posibilidad de implantar planes de Actuación sometidos a las siguientes condiciones:

- Su finalidad debe ser lograr la modernización y mejora de la prestación del servicio de Justicia, como servicio público, es decir, mejora perceptible para el ciudadano.
- El Gobierno de Navarra sólo los podrá establecer respecto al personal afectado por el traspaso a Navarra y correspondiente a los cuerpos de funcionarios incluidos en dicha Disposición.
- Son potestativos, de carácter anual y, si se implantan, debe hacerse previa negociación con las centrales sindicales más representativas y las asociaciones profesionales, si las hubiere, y oído el Consejo General del Poder Judicial.
- Deben fijarse los órganos concretos afectados, los funcionarios afectados, los objetivos concretos a alcanzar, y las cuantías económicas individualizadas a percibir.
- Para el cumplimiento de los citados objetivos podrá establecerse un complemento mensual, cuya percepción podrá suspenderse en caso de incumplimiento.

A la vista de los antecedentes descritos, se describe a continuación el contenido para el año 2000 del «plan de actuación»:

1. El cumplimiento del horario laboral es un deber del personal al servicio de las instituciones públicas, que debe prestarse, en el caso del personal al servicio de la Administración de Justicia, en las condiciones establecidas en la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 5 de diciembre de 1996.

Sin embargo, una relativa ampliación del horario común de asistencia general al puesto de trabajo permitirá incidir positivamente en aspectos laborales de gestión coordinada con la de otros funcionarios, así como de ampliación de horario de atención al público, sobre todo en órganos de mayoritaria relación con ciudadanos no profesionales de la Justicia. Esta ampliación supone una asistencia al puesto de trabajo de 6 horas, entre las 8,00 horas y las 15,00 horas.

Por otra parte, la diferente forma de gestionar y controlar los aspectos relativos a jornada y horario aconseja modificar el sistema de identificación del personal y de acceso y circulación en los edificios judiciales, que se implantará en los próximos meses, y en el que deben colaborar los propios funcionarios para su correcta implantación.

2. Una correcta relación entre los derechos de los funcionarios y la mayor eficiencia posible de los recursos humanos del sector público obliga a eliminar el absentismo laboral que no responda a causas justificativas acreditadas, para lo cual y sin perjuicio de lo dispuesto en la repetida Resolución de 5 de diciembre de 1996, sobre control de absentismo, deberá presentarse ante la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra el parte médico de enfermedad en el 2.º día de ausencia, además de su exigibilidad en casos específicos desde el primer día, siempre y cuando la duración previsible de la baja no sea superior a cinco días.

Cuando el parte de baja por enfermedad prevea una duración superior a 5 días, deberá presentarse ante la Dirección General de Justicia el parte médico referenciado anteriormente para el 2.º día de ausencia, así como la correspondiente solicitud de licencia por enfermedad debidamente cumplimentada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.2 en relación con el artículo 70 del Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la administración de justicia.

Una vez concedida la licencia por enfermedad, los funcionarios en situación de incapacidad temporal por enfermedad o accidente deberán presentar cada 10 días en

la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra, los partes de confirmación de baja según los modelos establecidos.

3. La organización de las oficinas judiciales, sin perjuicio de la asignación personal de labores por quienes tienen competencia para ello, exige en muchas ocasiones el apoyo mutuo en momentos determinados para tareas equivalentes, con objeto de propiciar la impulsión de expedientes y colaborar en la mejor atención posible al ciudadano. Estas actitudes se hacen especialmente necesarias en ausencias momentáneas, enfermedades de corta duración, vacaciones reglamentarias, días de asuntos propios, etc. y deben suponer, en la mayoría de estos casos, una significativa reducción de las necesidades de ocupación temporal de plazas por funcionarios interinos.
4. La informatización de los procedimientos judiciales está siendo un proceso arduo por la necesidad de adaptarse a nuevos protocolos burocráticos sometidos, en cualquier caso, a las directrices del Consejo General del Poder Judicial. A ello se unen la falta de metodología en la progresiva implantación-formación del personal, las dificultades que los nuevos programas han tenido hasta ahora en su utilización por los usuarios, la difícil y a veces inexistente conectividad entre las distintas máquinas y sistemas, la llegada del año 2000, la imposibilidad de utilizar datos de los sistemas anteriores en los nuevos programas, etc.

Por tanto es necesario un esfuerzo de todos para adaptarse a los nuevos programas, implicarse en su aprendizaje, colaborar en su mejora y migrar datos de programas anteriores para continuar expedientes iniciados y facilitar un conocimiento adecuado de datos estadísticos judiciales.

5. La formación continua constituye una de las herramientas básicas para conseguir mejoras en la eficacia del trabajo, adaptarse a nuevas situaciones laborales y dignificar la actividad del funcionario público ante la sociedad a la que sirve.

Además, esa formación debe recibirse para poder ejercer adecuadamente la función, ocupando el menor tiempo posible destinado a trabajo efectivo. Por tanto, las acciones formativas se diseñarán para que, en la medida de lo posible, se realicen fuera del horario troncal de la jornada laboral, y en el caso de acciones formativas no vinculadas directamente al puesto de trabajo, fuera del horario laboral<sup>77</sup>.

## 7.9. SÍNTESIS

Hasta el año 1839 (Ley de confirmación de fueros) el antiguo Reino de Navarra tuvo una organización judicial propia. Con la vigente Constitución española las competencias de Comunidad Foral de Navarra son escasas en materia judicial<sup>78</sup>. A saber, el artículo 149.1.5.º del texto constitucional dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «administración de justicia», debiendo entenderse por tal el poder de juzgar que reside en los jueces y magistrados y no a la provisión de medios y personal.

Por Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, se traspasaron a nuestra Comunidad los medios personales al servicio de la administración de justicia, y por Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, se traspasaron los medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia de Navarra. En razón del contenido de los referidos servicios,

<sup>77</sup> Vid. también el Decreto Foral 178/2002, de 5 de agosto, por el que se establece la plan de actuación para el año 2002 de los servicios de la administración de justicia dependientes de la Comunidad Foral de Navarra, en el marco del artículo 12 del Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre.

<sup>78</sup> Para tener una visión completa de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito público, cfr. Pérez Calvo, A. y Razquín, M. M.: *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona, 2000, in totum.

se han asignado los mismos al Departamento de Presidencia e Interior, quedando configurado como Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Además de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre Administración de Justicia, existen otros medios por los que el ciudadano navarro está o puede estar en relación directa o indirecta con la misma y que, sin duda, también contribuyen a confeccionar el concepto y la realidad de la «justicia». Así, la unidad de asistencia y orientación social en Justicia configurada como un servicio puente entre jueces, detenidos y redes asistenciales, diseñado para incrementar los recursos judiciales y para facilitar el trabajo de los servicios sociales; la posibilidad de justicia gratuita y nombramiento de abogado y procurador de oficio; el servicio de atención jurídica a la mujer o el servicio de orientación jurídico-penitenciaria.

El bien común no es una utopía, sino la directriz de una sociedad en constante dinamicidad por lograr la perfección de sus miembros. Es participación en un fundamento último inaprensible, puesto que es la condición de nuestra misma reflexión y, por consiguiente, sólo puede determinarse en función del momento concreto aquello que es bueno, socialmente, conforme a naturaleza. En definitiva, la mal denominada «justicia social» puede ser la virtud que impulsa a realizar lo necesario para la consecución del bien común, y entre los cauces para su logro resulta sin duda esencial el buen funcionamiento de la administración de justicia y de cuanto le rodea.

## 8. DISCAPACIDADES FÍSICAS, PSÍQUICAS Y SENSORIALES: UN RETO PRIORITARIO EN/PARA LOS SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL

En las páginas anteriores hemos tratado de describir la situación de los sistemas de bienestar social en la Comunidad Foral de Navarra. Obviamente, ello nos remite al ámbito de las Discapacidades en tanto que ellas constituyen un indicador fundamental del estado general de los sistemas de bienestar en cualquier país o región. Representan, simultáneamente, un reto prioritario para los gobiernos de todas las Comunidades Autónomas, cuya planificación social se dirige a *todos* sus ciudadanos y, de modo especial, a aquellos afectados por carencias físicas, psíquicas o sensoriales.

Como es lógico, al describir tanto la realidad socio-demográfica de Navarra como cada uno de los Sistemas de Bienestar —servicios sociales, salud, trabajo, vivienda y justicia— hemos incluido ya aspectos relativos a las minusvalías. Por ello, en este apartado recordaremos las cuestiones reseñadas más significativas, al mismo tiempo que aportaremos nuevos elementos de interés. Por razones pedagógicas, en nuestras referencias a los diversos temas seguiremos el mismo orden expuesto anteriormente.

### 8.1. DISCAPACIDADES Y DEMOGRAFÍA

En efecto, en nuestro primer apartado relativo a la **perspectiva demográfica** de nuestra Comunidad nos hemos referido a los índices de crecimiento natural, envejecimiento, natalidad-inmigración, morbilidad y de pobreza o exclusión social. Como complemento de esa descripción demográfica, y en relación a las discapacidades, debemos añadir ahora *el índice de dependencia*.

En lo concerniente a este *índice de dependencia* debemos afirmar que, aunque no hemos hallado una referencia específica sobre el mismo, sin embargo la última *encuesta sobre discapacidad, deficiencias y estado de salud*, relativa a datos del año 1999 y correspondiente a Navarra (noviembre, 2000, pp. 240-242), nos ofrece un conjunto de datos significativos que reflejan su realidad. A decir de este documento, si tenemos en cuenta en la Comunidad Foral a las personas de 6 a 64 años con alguna discapacidad severa o total, encontramos: un total de 10.423. De ellos, si los distribuimos según los grupos de discapacidades, hallamos: 1.944

con discapacidades de visión; 1.561 con discapacidad de audición; 1.273 con dificultades de comunicación; 1.518 con problemas para aprender y desarrollar tareas; 1.607 con limitaciones para desplazarse; 2.298 con problemas para utilizar brazos y manos; 6.724 para desplazarse fuera del hogar; 877 para cuidar de sí mismos; 4.534 para realizar tareas en el hogar; y 1.456 para relacionarse con otras personas. Como es lógico, una misma persona puede encontrarse en más de una categoría o discapacidad.

Si el mismo concepto de discapacidad severa o total lo aplicamos a las personas de 65 y más años, encontramos: un total de 20.013. Si, como lo hemos efectuado anteriormente, los distribuimos por grupos de discapacidades, hallamos: 4.785 (visión); 3.469 (audición); 2.363 (comunicación); 4.275 (aprendizaje); 5.158 (desplazamiento); 4.708 (brazos y manos); 12.488 (desplazamiento fuera del hogar); 5.458 (cuidado de sí mismo) 11.848 (tareas del hogar) y 5.437 (relaciones con otras personas).

Si, desde otra perspectiva, consideramos la dependencia en relación al grado de discapacidad y según la edad de 6 a 64 años, los datos muestran: 1.671 sujetos con discapacidad moderada; y, 2.457 con discapacidad severa. Extendiendo el mismo concepto a la edad de 65 años y más, las cifras señalan: 4.151 con discapacidad moderada y 5.262 con discapacidad severa.

Refiriéndonos más directamente al hecho central de la ayuda personal que reciben los distintos grupos constatamos que, respecto a la edad 6 a 64 años: un total de 6.566 personas reciben ayuda personal. Distribuidos por grupos reciben ayuda: 99 (con problemas de comunicación); 2.044 (con dificultades de aprendizaje); 1.339 (con limitaciones de desplazamiento); 1.422 (con deficiencias en brazos y manos); 2.670 (con discapacidad para el desplazamiento fuera del hogar); 2.440 (con incapacidad para cuidar de sí mismos); 4.097 (para realizar tareas del hogar) y 702 (con dificultad de relación con otras personas).

Proyectando el mismo concepto de personas que reciben ayuda a las edades de 65 años y más, observamos que: un total de 16.651 personas reciben ayuda. Según los grupos esta ayuda se distribuye: 354 (comunicación); 3.917 (aprendizaje); 5.903 (desplazamiento); 1.899 (extremidades); 7.961 (desplazamiento fuera del hogar); 8.000 (cuidado de sí mismo); 13.392 (tareas hogar); y, 976 (relación con otras personas).

En relación con los datos nacionales, cuya exposición omitimos por razones de brevedad, estas cifras representan índices relativamente menores a la media.

## 8.2. DISCAPACIDADES Y SERVICIOS SOCIALES

En nuestro segundo apartado nos hemos referido al **sistema de bienestar de los servicios sociales** o lo que es lo mismo a los servicios sociales en tanto que Sistema de Bienestar fundamental. En él habíamos tratado de analizar: su perspectiva histórica, el organigrama del Departamento de Bienestar Social, sus presupuestos, algunos de sus planes más significativos, y su actualidad operativa. Pues bien, en todas estas ópticas hallamos una especial sensibilidad navarra hacia la realidad social de las discapacidades.

- Desde el *punto de vista histórico* encontramos presente, ya en el período preconstitucional, el área de las Minusvalías como parte relevante de los entonces incipientes servicios sociales. Como apuntamos en su momento, en aquella fase la atención a las minusvalías (al igual que al resto de las áreas) se caracterizaba por una intervención limitada de la Administración Pública y por la actuación pionera de la iniciativa social, de fuerte entidad en nuestro entorno navarro. En el período constitucional la comunidad navarra hacía suya la incipiente preocupación de la Administración (artículo 49 de la Constitución) por el tema de las minusvalías.



- El *organigrama* del Departamento de Bienestar Social (cuya perspectiva ampliaremos sucesivamente desde el punto de vista del resto de los Sistemas de Bienestar) posee, por su parte, una sección específica dedicada a las personas con discapacidades. Dicha sección corresponde a los programas intersectoriales e incorporación social, del Instituto Navarro de Bienestar Social.
- En lo que concierne a los *presupuestos* —reflejo de la sensibilidad de una comunidad hacia un tema concreto— recordemos que la evolución de los gastos totales ejecutados durante el período de 1991 al 2001, correspondientes al área de minusvalías en miles de millones, es la siguiente: 3.226,8 (1991); 3.337,5 (1992); 3.312,1 (1993); 3.109,5 (1994); 3.379,1 (1995); 3.420,3 (1996); 3.381,0 (1997); 3.499,3 (1998); 3.863,4 (1999); 4.142,0 (2000). Ello representa un gasto acumulado de 34.671,0 (21,2%).  
 Los presupuestos relativos a inversiones para la misma área de minusvalías, y correspondiente a los mismos conceptos y períodos, es la siguiente: 212,8 (1991); 45,6 (1992); 198,9 (1993); 135,5 (1994); 316,8 (1995); 356,7 (1996); 308,5 (1997); 263,5 (1998); 398,0 (1999); 355,0 (2000). Ello representa un gasto acumulado de 2.591,2 (11,0%).  
 En ambos casos, el presupuesto del año 2001 (aprobado en enero del 2001, supone globalmente un, 6, 26%).
- En lo que se refiere a los diversos *planes sociales* de la Comunidad, posiblemente sea el Plan interdepartamental de apoyo a la familia —previsto para el período 2000/2004— el que afecte de forma más directa al ámbito de las discapacidades.

Si recordamos, el plan —en su anteproyecto— se define como un marco estratégico para el fortalecimiento de nuestra sociedad. Su filosofía está basada en varios principios esenciales: la universalidad, la no-consideración de la familia como sujeto pasivo, la participación, y la subsidiariedad. Se fundamenta, asimismo, en los principios de: responsabilidad pública, integración de recursos, coordinación y descentralización administrativa (o. cit., pp. 209-302). Sus objetivos son, por una parte, apoyar a la familia en su labor educadora, socializadora, en tanto que garantía de cohesión social. Son, por otra parte, aquellos tendientes a atender a aquellas familias con necesidades especiales (o. cit., pp. 302-303). En consecuencia, su propio concepto, su filosofía, sus principios y sus objetivos conllevan una referencia implícita a los sectores afectados por las discapacidades.

Como ya conocemos también, se trata de un *plan interdepartamental* que implica a varios Departamentos del Gobierno de Navarra, fundamentalmente a los de Economía y Hacienda, Trabajo, y Bienestar Social. De acuerdo a sus diversas competencias y en lo que respecta al tema de las Discapacidades, podemos afirmar que los aspectos más sobresalientes recogidos por el anteproyecto son los siguientes:

- a) En lo relativo al *Departamento de Economía y Hacienda*: la propuesta más significativa es aquella que trata de recuperar la idea de mínimo vital, y ampliarla no sólo a los hijos sino también al cuidado de los mayores y a la discapacidad.
- b) En lo respecta al *Departamento de Trabajo*: las primeras medidas, destinadas a los sujetos con carácter individual, se refieren al hecho de conceder una ayuda de un 10% del salario con un tope máximo de 20.000 ptas. Según hemos señalado anteriormente, dicha medida —pionera en España— tiene como objetivo que el padre o la madre, si lo desea, pueda optar por dedicar más tiempo al cuidado de su familia sin tener, por ello, que abandonar el trabajo. Las segundas medidas van dirigidas a las propias empresas. A tal efecto, se proponen subvenciones para aquellas pymes que realicen inversiones para fomentar: la igualdad de oportunidades, realizar campañas para dignificar e impulsar la formación profesional, de tal manera que faciliten la conciliación

de la vida familiar y laboral. Como es lógico, ambas medidas individuales y empresariales afectan de forma directa al campo de las discapacidades.

- c) Con relación al *Departamento de Bienestar Social*, se proponen tres tipos de medidas: incremento de la ayuda a domicilio de las 4.000 familias actuales a 6.000; creación de un organismo tutelar para velar legalmente por los intereses de las personas incapacitadas sin apoyo familiar; y, potenciación de programas de formación y de ayudas técnico-económicas para familias cuidadoras de mayores dependientes.

Estas medidas corresponden, por tanto, al anteproyecto del plan. Pero, como ya hemos mencionado, en el momento de la aprobación del plan —que rige desde el 1 de enero del 2001— se introdujeron algunas relevantes modificaciones que enfatizan el proceso creciente de sensibilidad social en la comunidad navarra. En relación a las discapacidades podemos señalar las siguientes novedades:

- Se introduce la distinción de minusvalías igual o superior al 33% e igual o superior al 65%. En el primer caso, el mínimo personal queda como en el proyecto del plan situándose en 850.000 ptas., o en 1,2 millones si constituye una familia monoparental. Sin embargo, la originalidad estriba en que en el segundo caso —si el sujeto padece una minusvalía acreditada de igual o más de un 65%— la cantidad que podrá reducir de su base imponible será de 1.150.000 ptas., o 1,5 millones si es familia monoparental. La misma diferenciación se aplica en los descuentos por ascendientes y descendientes. Cuando la minusvalía alcance el grado del 65% el descuento se duplica hasta las 600.000 ptas., equiparándose así al resto del Estado.
- Otra novedad afecta a la posibilidad de descontarse la seguridad social de personas contratadas en el hogar, pero no sólo por el cuidado de los hijos —como sostenía el anteproyecto—, sino también por el cuidado de otras personas dependientes.
- Por otra parte, desde la óptica del resto de los Planes Sociales, este Plan de la familia insta al Gobierno de Navarra a la elaboración de un plan específico de Integración de las Personas con Discapacidad (cuyo desarrollo está actualmente en vías de finalización).

En suma, el plan de familia ofrece importantes propuestas fiscales, laborales y de bienestar social para las personas con discapacidades.

Dentro, igualmente, de los servicios sociales y en lo que se refiere a su *actualidad operativa* relativa al año 2000 (en este momento estamos en vías de finalizar la correspondiente al año 2001) hemos constatado algunas experiencias llevadas a cabo en Navarra en el ámbito de las Discapacidades. La razón que nos mueve a su inclusión viene dada por el propio contexto del estudio comparado con el resto de las Comunidades Autónomas españolas, en el que se mueve nuestro estudio. Su objetivo es el intercambio de experiencias que puedan corregir, sugerir o fomentar otras similares. Entre ellas proponemos algunas de las más significativas relativas a distintos estamentos y niveles de aplicación:

- La *Memoria de ANFAS* relativa al año 1999 (publicada en el año 2000) confirma su oferta de empleo u ocupación a 1.063 discapacitados, y su atención a 1.264 demandas familiares. Como reconocimiento a su labor, ANFAS ha sido galardonada con la Medalla de Oro de Navarra.
- Las asociaciones navarra ANFAS y la similar en Francia ADAPEI intercambian información en unas Jornadas en Pamplona, enfatizando la conveniencia de nuevas vías de autonomía para las personas discapacitadas. Se sugieren, al respecto, alternativas en vivienda y dimensión sociolaboral (noviembre, 2000).



- La *Asamblea de asociaciones de discapacitados* de Navarra (Anfas, Asorna...) ha tomado distintas iniciativas tendentes a exigir *modificaciones en la ley de renta*, solicitando un incremento en las deducciones por minusvalías (febrero, marzo, mayo, 2000). Como ya hemos mencionado, esta iniciativa ha sido posteriormente recogida por el Parlamento Navarro y tenida en cuenta en la nueva normativa fiscal de apoyo a la familia.
- ASPACE crea su primer *centro de educación conductiva* —más conocida como método Petö— como base del futuro Instituto Español de la misma denominación (julio, 2000). Meses más tarde (septiembre, 2000), treinta dos niños, procedentes de distintas comunidades autónomas (Madrid, Valencia, Badajoz, León...), afectados por parálisis cerebral, encefalopatías o espina bífida, asisten a dicho centro para un curso de rehabilitación.
- Algunos *municipios navarros* (Noain, Tafalla...) suscriben acuerdos de cooperación con Anfas en materias laborales, vivienda y ocio a favor de las personas con retraso mental (abril, 2000).
- El *Servicio de atención a domicilio de la asociación navarra para la salud psíquica* (Anasaps) firma un convenio de colaboración con el Instituto Navarro de Bienestar Social. A decir de la Memoria del instituto referida a 1999, durante este año prestó atención a 80 pacientes, de los que 44 eran mujeres y 36 hombres, con una media de atención directa de 25 horas semanales (julio, 2000).
- *Federaciones y asociaciones de disminuídos físicos* de cinco regiones —Navarra, Aragón, País Vasco, La Rioja y Bayona (Francia)— reclaman en el *I Congreso interregional de barreras arquitectónicas* ciudades más accesibles (junio, 2000).
- En una óptica próxima a la anterior, se sitúan dos nuevas experiencias que pretenden *facilitar la comunicación de los minusválidos en las ciudades*. Por una parte, el Departamento de Bienestar Social dedica 40 millones de pts. para adquisición o adaptación de vehículos de minusválidos y, por otra, las Fundaciones Insero y Once suscriben un convenio para la creación de seis vehículos taxis adaptados para minusválidos.
- En el ámbito relativo al alojamiento, hemos hallado la experiencia de sesenta pacientes con retraso mental que viven en diversos *apartamentos*, distribuídos en distintas zonas de la geografía foral. Asimismo, hemos constatado una iniciativa de Anfas dirigida a la creación de una *nueva residencia* para aquellos adultos discapacitados que desarrollen algún tipo de actividad laboral durante el día.
- En el mismo contexto se sitúa la inauguración del nuevo centro de *Tasubinsa* (*centro laboral-ocupacional* insertado, aunque con independencia, en ANFAS) con una inversión de 236 millones de ptas., financiado por Gobierno de Navarra y Once (junio, 2000).

En síntesis, en lo que atañe al sistema de bienestar de servicios sociales, su perspectiva histórica, el organigrama del Departamento de Bienestar Social, sus presupuestos, sus planes, y su actualidad operativa, reflejan una profunda preocupación por el ámbito de las discapacidades.

### 8.3. DISCAPACIDADES Y SALUD

En lo que concierne al **sistema de bienestar de salud**, en el tercer apartado del texto hemos dejado constancia de algunos aspectos relativos a las discapacidades, principalmente en el tratamiento de las enfermedades profesionales o las enfermedades del trabajo. Queremos añadir ahora algunas cuestiones relativas a: *a)* El Servicio de Bienestar Social, *b)* el Instituto de Bienestar Social, *c)* el Servicio Navarro de Salud, y *d)* las pensiones ligadas a la Ley de Inserción de Minusválidos.

a) En lo que se refiere al Servicio de Bienestar Social hemos descrito previamente su organigrama y presupuestos. En relación con su organigrama deseamos volver una vez más sobre él, para extraer de sus estructuras organizativas las secciones más relacionadas con las discapacidades. Ampliando brevemente la referencia ya hecha a sus secciones generales (en el apartado anterior dedicado a los servicios sociales) diremos que:

— El Servicio de Bienestar Social está constituido por dos secciones:

- Sección de personas con incapacidad.
- Sección de prestaciones y servicios.

— El negociado de personas con discapacidad física y sensorial tiene las siguientes funciones:

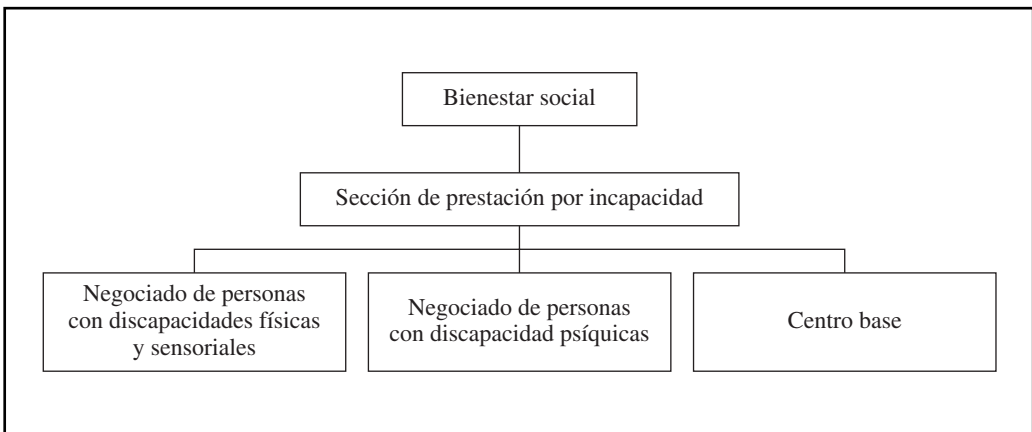
- Ayudas extraordinarias.
- Adquisición y adaptación de vehículos.
- Asistencia especializada.
- Subvenciones.
- Ayudas estancias en centros ajenos.
- Centros concertados.

— El negociado de personas con discapacidad psíquica, tiene las siguientes funciones:

- Centros propios.
- Centros concertados.
- Subvenciones.
- Ayudas extraordinarias.
- Ayuda a la asistencia especializada.
- Ayudas a la estancia en centros ajenos.

— El centro base tiene como funciones:

- Valoración y diagnóstico.
- Tratamientos.



**Figura 18.** Organigrama.

— Las prestaciones periódicas son:

- Pensiones.
- Atención domiciliaria.
- Ayudas económicas.

— Las prestaciones únicas son:

- Ayudas extraordinarias.
- Asistencia especializada.
- Adquisición de vehículos.

— Las subvenciones son:

- Subvenciones a entidades.
- Asociaciones.
- Centros ajenos.
- Vacaciones.

— Los servicios propios constituyen el Instituto Navarro de Bienestar Social.

- b) Respecto al Instituto de Bienestar Social, debemos recordar que el Servicio de Bienestar Social crea el Instituto Navarro de Bienestar Social como un centro propio, y le dota de presupuesto y entidad propia. Desempeña una gran actividad que nos da cuenta de su eficacia, y posee un elevado presupuesto destinado a discapacidades y áreas afines.

Por razones de brevedad, en las tablas siguientes esquematizamos:

1. La documentación recibida y realizada.
2. El número y características de resoluciones realizadas.
3. Algunos datos sobre sus presupuestos.

**TABLA 42**  
**Documentación recibida y realizada por el Intituto Navarro**  
**de Bienestar Social**

	1999		2000	
	Entrada	Salidas	Entrada	Salidas
Tercera edad	8.757	6.932	11.746	11.376
Personas con discapacidad	5.395	9.951	4.744	9.048
Familia, infancia y juventud	3.795	1.483	3.988	5.913
P. intersec. e IS	12.951	16.488	11.670	17.069
Atención primaria	271	85	270	463
INBS. Gerencia admon.	1.900	3.755	1.764	4.119
Otros	575	—	940	—
<b>Total</b>	<b>31.332</b>	<b>41.006</b>	<b>35.122</b>	<b>47.987</b>

Se aprecia un aumento importante del número de documentos generados (salidas y entradas) en el año 2000.

**TABLA 43**  
**Número y características de las resoluciones realizadas por el Instituto**

	1999	2000
P. intersec e IS	1.633	1.762
Conciertos	42	206
Atención primaria	724	26
Personas con discapacidad	344	417
Familia, infancia y juventud	688	869
Recursos humanos	1.379	1.259
Asis. económicas	234	98
Tercera edad	–	883

Todos los indicadores sufren un aumento importante del número de resoluciones dictadas en 2000. Únicamente, el indicador correspondiente a atención primaria realiza un disminución.

**TABLA 44**  
**Presupuesto del Instituto Navarro de Bienestar Social**

	1999	2000
Infancia y juventud	477.253.280	690.454.328
Tercera edad	778.497.455	4.118.532.622
Personas con discapacidad	613.754.181	3.718.939.611
Incorporación Social	–	1.998.891.629
Familia	–	1.240.803.599
Atención primaria	–	1.001.663.855
Dirección y servicios	–	224.191.203
Personal	–	2.618.977.636
Inst. Navarro de Bienestar Social	572.228.893	
<b>Total</b>	<b>2.441.735.809</b>	<b>15.612.454.483</b>

Se aprecia un aumento importante de la cantidad presupuestada en el Año 2000 en relación con lo presupuestado en el año 1999. El aumento de la cantidad presupuestada para la tercera edad tiene explicación debido a la edad de la población. Las cantidades destinadas a incapacidades sufren un aumento muy importante de las cantidades, multiplicándolas por 5.

- c) En lo que hace referencia al *Servicio Navarro de Salud*, constatamos que existe un departamento dedicado a la prevención de los riesgos laborales de profunda implicación para el campo de las discapacidades. Su constitución interna está for-

mada por las áreas de: medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada. De forma más específica, las principales actividades del mencionado departamento, en relación con las minusvalías, son:

- Medicina del trabajo: control de las enfermedades originadas por el trabajo, reasignación de nuevos puestos de trabajo debido a alteraciones existentes, control de las incapacidades temporales o permanentes.
- Ergonomía y psico-sociología aplicada. Se realizan las siguientes actividades: diseño de los puestos de trabajo, modificación de las condiciones de trabajo, adaptación de los puestos de trabajo a las condiciones de las personas que trabajan en los puestos de trabajo.

Las actividades desarrolladas en la adaptación de las condiciones de trabajo de las personas es muy novedoso, y se han realizado desde el comienzo de las actividades en 1998. El número de modificaciones es muy pequeño debido a que la evaluación de los riesgos ergonómicos en los puestos de trabajo ha sido considerada como primordial. En 2000 se adaptaron, desde el punto de vista ergonómico, tres puestos de trabajo correspondientes a:

- Adaptación del teclado y de puesto de administrativo a una parálisis de miembro superior derecho.
- Estudio de las condiciones de trabajo de una administrativo que trabaja con pantallas de visualización de datos, y que padece secuelas de una parálisis infantil.
- Adaptación del puesto de trabajo a una escoliosis grave (desviación de la curvatura de la columna de más de 45°) con una silla especial.

Debemos precisar al respecto que: *a)* existe un número de discapacitados que se incorporan en la Administración por el turno reducido; y *b)* en el futuro, y de acuerdo a lo publicado en el libro *Ergonomía y discapacidad* editado por Instituto de Biomecánica de Valencia, el número de discapacitados que precisarán adaptación será progresivamente mayor.

- En conexión con el Departamento de Riesgos Laborales hallamos una intensa actividad formativa realizada a través de diversos cursos y que detallamos en la tabla adjunta:

**TABLA 45**  
**Cursos de orientación profesional**

	1999	2000
Orientación-seguimiento	–	152
Adaptación puestos de trabajo especial	206	230
Adaptación puestos de trabajo ordinario	178	190
Valoraciones laborales	178	168
Adaptación procesos selección	4	20
Aplicación informática	–	171
Demandas de empleo	2	–

Se observa un aumento de orientación profesional y adaptación de los puestos de trabajo.

- d) En cuanto a las *pensiones ligadas a la Ley de Integración Social de los minusválidos*, sin ánimo de ser exhaustivos queremos, por una parte, distinguir los tipos de pensiones, el grado de discapacidad, los tipos de centros y la clase de atención que es dispensada según los distintos centros. Deseamos, por otra parte, reflejar el número de beneficiados por la ley a partir de 1994, y diversas clases de pensiones asistenciales, asistencia especializada, ayudas a vehículos, y otras ayudas asistenciales.

Al igual que en el caso anterior, por razones de brevedad lo exponemos de forma sintética a través de las tablas siguientes:

**TABLA 46**  
**Tipos de pensiones**

	1999	2000
Pensiones no contributivas	1.055	991
Pensiones LISMI	1.057	807
Pensiones FAS	232	92
Ayudas periódicas	–	178

Disminución progresiva de las pensiones no contributivas, LISMI y FAS.  
Aumento de las ayudas periódicas.

**TABLA 47**  
**Grado de discapacidad**

	1999	2000
Menos del 33%	658	982
Homologadas	619	–
Más del 33%	2.164	1.696
<b>Total</b>	<b>3.441</b>	<b>2.678</b>

Se considera una minusvalía cuando se alcanza una disminución del 33% de la capacidad total del cuerpo humano.

**TABLA 48**  
**Tipos de centros**

	1999	2000
Centros ajenos	90	85
Centros concertados	579	591
Centros propios	91	91

**TABLA 49**  
**Clases de atención según centros**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Ayudas extraordinarias	130	184
Ayudas atención especializada	6	16
Ayudas movilidad	59	47

Aumento progresivo de las ayudas extraordinarias y de atención especializada.

**TABLA 50**  
**Número de beneficiados por año a partir de 1994**

<b>Año</b>	<b>Beneficiados</b>
1994	2.315
1995	1.933
1996	1.707
1997	1.427
1998	1.252
1999	1.057
2000	907

Se aprecia claramente una disminución del número de beneficiados por la Ley de Integración Social de los minusválidos. Es posible que sea compensado de otra forma: puestos de trabajo...

**TABLA 51**  
**Pensiones asistenciales**

<b>Año</b>	<b>Beneficiados</b>
1997	289
1998	260
1999	232
2000	92

El número de pensiones asistenciales sufre también una disminución.

**TABLA 52**  
**Asistencia especializada**

	1999		2000	
	Concedidas	Denegadas	Concedidas	Denegadas
Ayudas	6	8	16	6
Trasladadas		2		–
<b>Total</b>	<b>16</b>		<b>22</b>	

**TABLA 53**  
**Ayudas adquisición y adaptación de vehículos**

	1999		2000	
	Concedidas	Denegadas	Concedidas	Denegadas
Adquisición	20	49	14	26
Adaptación	30	19	21	8
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>68</b>	<b>35</b>	<b>34</b>

Se aprecia una disminución del número de ayudas concedidas, y puede estar en relación con la edad de la población navarra.

**TABLA 54**  
**Otras ayudas asistenciales**

	1999		2000	
	Concedidas	Denegadas	Concedidas	Denegadas
Encamamientos	15	13	25	4
Ortesis y prótesis	41	78	58	69
Vivienda	13	37	21	23
Desenvolvi. personal	9	8	7	2
Movilidad	52	28	52	21
Otras	–	24	21	36
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>188</b>	<b>184</b>	<b>155</b>

Se aprecia un aumento de las ayudas extraordinarias en el año 2000. No se dispone de datos de años anteriores.



Así pues, desde el sistema de bienestar de salud, tanto el tratamiento de las enfermedades profesionales, como las cuestiones relativas a: el Servicio de Bienestar Social, el Instituto de Bienestar Social, el Servicio Navarro de Salud, y las pensiones ligadas a la Ley de Inserción de minusválidos, nos muestran una relevante infraestructura y una intensa actividad llevada a cabo a favor de los Minusválidos de la Comunidad Foral.

#### 8.4. DISCAPACIDADES Y TRABAJO

Con relación al **sistema de bienestar del trabajo**, parece obvio que la integración laboral de las personas con discapacidad viene siendo en los últimos años una de las prioridades de las políticas públicas en general, y de la Comunidad Foral de Navarra en particular. En este sentido nuestra Comunidad viene estableciendo varios tipos de ayudas y medidas, aunque todavía de manera incipiente, dado lo reciente de la asunción de competencias en materia de trabajo. Unas, de carácter general, corresponden a la legislación nacional y otras, de carácter más singular, son relativas a las diversas Comunidades. En relación a las mismas haremos alusión, por una parte, a las medidas de fomento de empleo y nos referiremos, por otra, a su aplicabilidad a la Comunidad de Navarra.

En lo que se refiere a las primeras, es evidente que constituyen el instrumento principal de las políticas activas —cada vez más enfatizadas respecto a las políticas pasivas— de fomento del acceso al mercado de trabajo de las personas discapacitadas. A tal respecto hallamos inicialmente una norma estatal, relativamente antigua, que es el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo. Este decreto fué ligeramente reformado con posterioridad, fundamentalmente por necesidades de actualización de las cuantías de las subvenciones fijadas por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero (BOE de 26 de enero de 1999). Nos referiremos brevemente a algunas de sus características más relevantes.

Esta norma establece, en su artículo 7.1, que las empresas que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a trabajadores minusválidos, tendrán derecho a:

1. Una subvención de 650.000 pesetas a fondo perdido por cada contrato de trabajo celebrado<sup>79</sup>.
2. Además, durante la vigencia de estos contratos, se concederán bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta, en las siguientes cuantías:
  - a) 70 por 100 por cada trabajador minusválido contratado menor de cuarenta y cinco años.
  - b) 90 por 100 por cada trabajador minusválido contratado mayor de cuarenta y cinco años.

Desde el punto de vista de las novedades introducidas en la reforma de 1999, una de las más relevantes fue la relativa a la extensión de estas ayudas en el caso de que se celebren contratos de trabajo a tiempo parcial, si bien la subvención de 650.000 pesetas se redu-

<sup>79</sup> La norma inicial aprobada en 1983 fijaba una cuantía de 500.000 pesetas que no experimentó cambio alguno durante quince años, lo que clamaba al cielo y daba muestra del escaso interés en la aplicación efectiva de esta medida. Tampoco la nueva redacción soluciona el problema, a nuestro juicio, pues si bien eleva la cuantía, no establece ningún mecanismo automático de actualización de estas cuantías.

cirá proporcionalmente a la jornada pactada. Como es lógico, el objetivo de esta novedad se inserta en el contexto de facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de este colectivo, de forma similar a como se viene haciendo para otros colectivos.

En lo que afecta a Navarra, la aplicación de esta norma hace que en virtud de la misma, la cuantía total de las ayudas concedidas durante el año 2000 han ascendido, según datos del Servicio Navarro de Empleo, a un total de 99 millones de pts. para un total de 167 solicitudes.

Por otra parte, la amplitud de las competencias fiscales de la Comunidad Foral de Navarra hace que sea justamente a través de estas medidas como principalmente pueden diferenciarse sus políticas públicas, con independencia del objetivo pretendido. Como veremos a continuación, también en el caso de las políticas tendentes a la incorporación sociolaboral va a cumplirse esta singularidad de las políticas públicas desarrolladas por la Administración navarra.

A tal efecto es preciso señalar que, la regulación del IRPF en Navarra contempla un régimen claramente diferenciador a la hora de gravar la renta de las personas con minusvalías procedentes de sus actividades laborales, profesionales o empresariales. La casuística que contempla esta normativa permite diferenciar los beneficios fiscales existentes, de modo que serán más cuantiosos cuanto mayor sea dicha minusvalía. Estas medidas, que detallaremos seguidamente, suponen en la práctica un incentivo para que estas personas se incorporen al mercado laboral. Ello es así en la medida en que este tratamiento, claramente singularizado en su favor, hace que las rentas que posteriormente les serán retraídas por Hacienda le sean muy inferiores en relación con la hipótesis de que tal tratamiento no existiese.

En el caso de personas con minusvalías igual o superior al 66%, podrán reducir de su base imponible el total de aportaciones realizadas a planes de pensiones con el límite de 2,5 millones de pesetas anuales —15.025,30 euros— cuando el caso general establece un límite de 1,2 millones de pesetas.

No obstante, esta política fiscal no queda aquí, sino que también se incentiva el hecho de que terceras personas ayuden a las personas integrantes de estos colectivos. De este modo se establece que aquellos sujetos que decidan ingresar una determinada cantidad en un fondo de pensiones, cuyo titular sea una persona minusválida con la que tengan algún tipo de parentesco, podrán igualmente reducir su base imponible en dicho importe. Estas medidas de fomento de la concesión de ayudas económicas directas —aunque futuras— tienen una clara finalidad de prevención de posibles situaciones futuras de exclusión social. Dado que se trata de personas que potencialmente pueden engrosar con una mayor probabilidad en el grueso de esas situaciones, parece razonable este tipo de medidas preventivas.

Más específicamente, las aportaciones a planes de pensiones constituidos en favor de personas con minusvalías igual o superior al 66%, permitirán que el aportante reduzca su base imponible general, con independencia de las entregas realizadas a sus propios planes de pensiones y hasta un límite de 1,2 millones de pesetas (7212,15 euros) anuales<sup>80</sup>. No obstante, el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que realicen aportaciones a favor de un mismo minusválido, incluídas las de éste, no podrán exceder de 2,5 millones de pesetas (15.025,30 euros).

El tratamiento favorable a estas personas se refleja también en la fijación del «mínimo personal» que todos los contribuyentes computan en sus declaraciones de renta y, en

<sup>80</sup> A pesar del juicio positivo que nos merece la medida, consideramos menos comprensible el requisito que se establece de que exista una relación de parentesco entre el aportante al fondo de pensiones y la persona minusválida beneficiada. Una segunda objeción, de carácter menos y que con casi total seguridad suponemos que se corregirá en breve, consiste en los límites fijados expresados en euros que, preferiblemente, debieran ser cifras más *redondas* que faciliten las decisiones y los cálculos a la hora de realizar las pretendidas aportaciones a los fondos de pensiones.

su caso, en los «mínimos familiares», que suponen cuantías bastante superiores al caso general.

Estos datos adquieren especial relevancia a la luz de la encuesta de *discapacidades, deficiencias y estado de salud* realizada por el INE y la Fundación Once. Aunque, a la fecha de finalización de este trabajo, los datos accesibles no hacen referencia directa a las políticas de empleo, sin embargo conviene enfatizar que las cifras básicas avanzadas por los resultados del año 1999 señalan que, en el caso de Navarra, las tasas de discapacitados son proporcionalmente menores que en el resto de las Comunidades Autónomas.

**TABLA 55**

	Población de 6 a 64 años			Población de 65 y más años		
	Población total	Personas discapacit.	Tasa por 1.000 hab.	Población total	Personas discapacit.	Tasa por 1.000 hab.
España	30.602.991	1.405.992	45,94	6.434.524	2.072.652	322,11
Navarra	406.481	14.251	35,06	90.789	26.124	287,75

## 8.5. DISCAPACIDADES Y VIVIENDA

En cuanto al **sistema de bienestar de vivienda**, podemos afirmar que la política de vivienda en Navarra toma en consideración a las minusvalías fundamentalmente en dos ámbitos: en primer lugar, en el baremo de las promociones de viviendas de régimen especial de protección oficial; y en segundo lugar, en la regulación de la exigibilidad y condiciones de los ascensores en las viviendas.

Además de los ámbitos señalados, la Comunidad Foral de Navarra ha sido pionera en la adopción de medidas dirigidas a la eliminación de las barreras físicas y sensoriales. Estas disposiciones, aunque van más allá de la política de vivienda en sentido estricto —básicamente afecta a espacios y edificios de uso o concurrencia públicos y a los transportes— merece la pena destacar los aspectos más vinculados al bienestar de los minusválidos en los centros y edificios de uso o concurrencia públicos (entre los que se incluyen, por ejemplo, los edificios de vivienda colectiva).

1. Las minusvalías en el baremo de las promociones de viviendas de régimen especial de protección oficial:

El baremo para resolver las solicitudes de vivienda en las promociones de viviendas de régimen especial de protección oficial contempla cuatro tipos de circunstancias [artículo 24 del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra (BON núm. 149, de 14 de diciembre de 1998)]:

- a) Necesidades de vivienda (hasta 55 puntos).
- b) Circunstancias personales y familiares (hasta 75 puntos).
- c) Ingresos familiares (hasta 10 puntos).
- d) Otros elementos que pueden incluir los promotores (hasta un máximo de 10 puntos o 20 si el promotor es público).

Pues bien, en las circunstancias personales y familiares se valorará, entre otros aspectos (como los hijos y ascendientes convivientes, la condición pensionista del solicitante o la desgravación de cuenta de ahorro vivienda en la declaración sobre el IRPF) los dos siguientes:

- La existencia de disminuidos físicos o psíquicos convivientes.
- La condición legal de minusválido del solicitante, pudiendo establecerse tramos según porcentajes de minusvalía.

## 2. Los ascensores:

Las disposiciones reguladoras de la exigencia y condiciones de los ascensores en las viviendas se contienen, básicamente, en las siguientes normas:

- a) Con carácter general en el apartado 1.6 del Anexo del Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad.
- b) En relación con las viviendas de protección oficial hay que distinguir, por un lado, la Ordenanza 14.<sup>a</sup> de la Orden Foral 550/1992, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las Ordenanzas-Normas Técnicas de diseño de viviendas de protección oficial y, por otro lado, el apartado 1.6 del Anexo I de la Orden Foral 282/1993, de 19 de mayo, por la que se aprueban las normas técnicas de diseño aplicables a los edificios de viviendas de precio tasado, según la redacción que se le dió precisamente a la regulación de los ascensores en la Orden Foral 466/1994, de 1 de junio.

## 3. La eliminación de barreras físicas y sensoriales:

La Comunidad Foral de Navarra fué pionera en la promulgación de una estricta normativa de eliminación de las barreras físicas y sensoriales. Esta normativa consiste, básicamente, en la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales (BON núm. 86, de 15 de julio de 1988) y en su Reglamento de desarrollo y aplicación (aprobado por Decreto Foral 154/1989, de 29 de junio, publicado en el BON núm. 90, de 21 de julio de 1989).

El objeto de la Ley Foral es muy amplio y desborda, en sentido estricto, la temática de la vivienda. Concretamente su objeto es establecer «las disposiciones destinadas a facilitar a las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalía orgánica o circunstancial, la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad, evitar la aparición de barreras u obstáculos físicos o sensoriales que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento y promover la supresión de las existentes (artículo 1). Y su ámbito de aplicación comprende (artículo 2):

- El diseño y la ejecución de las obras de nueva planta, ampliación, reforma, adaptación o mejora, correspondientes a los *espacios libres de edificación, de uso o concurrencia públicos*, ya sean éstos de titularidad o dominio público o privado, tales como: vías públicas; parques y jardines; plazas, paseos y espacios peatonales; espacios feriales y mercados; aparcamientos exteriores; y otros espacios de naturaleza análoga a los anteriores.

- El diseño y la ejecución de las obras de nueva planta, ampliación, reforma, adaptación, mejora o cambio de uso, correspondientes a los *edificios y locales de uso o concurrencia públicos*, ya sean de titularidad o dominio público o privado, tales como: centros y servicios sanitarios y asistenciales; centros de enseñanza, educativos y culturales; locales e instalaciones de espectáculos, recreativos y deportivos; edificios en los que se desarrollan y prestan los servicios de la Administración Pública y las oficinas abiertas al público; establecimientos y servicios comerciales y bancarios; edificios destinados al culto y actividades religiosas; centros y servicios de actividad turística y hostelera; estaciones y terminales de transportes colectivos de pasajeros y los garajes y aparcamientos; centros laborales; *edificios de vivienda colectiva*; otros de naturaleza análoga a los anteriores.
- Los *medios de transporte de servicio público de viajeros*, tanto de carácter urbano como interurbano.

Por lo que se refiere a los edificios y locales de uso o concurrencia públicos dos tipos de elementos quedan sujetos a las prescripciones normativas (artículo 5.1):

- a) Los espacios, servicios y elementos constructivos y arquitectónicos de tales edificios y locales, como los siguientes:
  - Los accesos a los edificios.
  - Los itinerarios peatonales que unan un conjunto de edificios o servicios anexos.
  - Las dependencias y espacios situados en áreas de uso público.
  - Las dependencias de uso comunitario al servicio de las viviendas.
  - Los servicios higiénicos de uso público o común, incluidos los servicios de duchas, vestuarios y otros análogos, así como los servicios higiénicos de uso privado en los establecimientos de uso público que se determinen en la proporción que reglamentariamente se establezca.
  - Las plazas de garaje y sus accesos.
  - Los espacios y elementos de comunicación horizontal entre diversas áreas de uso público, considerando pavimentos, pasos y pasillos, puertas y otros.
  - Los espacios y elementos de comunicación vertical, considerando los elevadores, rampas y escaleras.
  - Cualesquiera otros espacios, servicios y elementos de naturaleza análoga.
- b) Los elementos que constituyen su equipamiento y mobiliario y que se relacionan en los apartados siguientes.
  - Los aparatos sanitarios en los servicios higiénicos públicos.
  - Los accesorios de las instalaciones en general, como interruptores, botones, manecillas, barras de soporte, pasamanos y otros.
  - Señalizaciones y otros medios de información acústica y visual.
  - Mostradores, ventanillas y otros elementos del mobiliario al servicio del público.
  - Cualquier otro elemento u objeto dispuesto o ubicado en los espacios antes reseñados, destinados a la utilización, disfrute y ornato de los mismos, a prestar, en su caso, un determinado servicio al usuario, o a cualquier otra finalidad análoga.

La normativa vincula a cualquier instrumento ordenador, norma, ordenanza o proyecto que regule o conforme los espacios, edificios y locales indicados, tales como planeamiento urbanístico, proyectos de urbanización, proyectos de edificación, proyectos de ampliación y reforma, tanto referidos a la urbanización como a la edificación y otros de naturaleza análoga o similar (artículo 6).

Finalmente, la Ley Foral ordena a las administraciones públicas de Navarra disponer anualmente de partidas presupuestarias que les permita:

- Eliminar barreras en los ámbitos de aplicación de la Ley Foral que sean de dominio público.
- Incentivar la similar eliminación de barreras en los otros ámbitos de aplicación de la Ley Foral que sean de dominio privado.
- Propiciar nuevas realizaciones sin barreras, tanto en los espacios libres de edificación y en los edificios y locales de uso o concurrencia públicos, como en los transportes y comunicaciones.

En suma, en el *sistema de bienestar de trabajo* existen tres ámbitos principales, a través de los cuales la Comunidad Foral expresa institucionalmente su sensibilidad hacia el sector de las minusválidas. Éstos, recordemos, son: el baremo de las promociones de viviendas de régimen especial de protección oficial; la regulación de la exigibilidad y condiciones de los ascensores en las viviendas; y, la adopción de medidas dirigidas a la eliminación de las barreras físicas y sensoriales.

## 8.6 DISCAPACIDADES Y JUSTICIA

En lo que concierne, finalmente, al **sistema de bienestar de justicia**, la problemática de la Administración en relación con los distintos grupos de personas discapacitadas se puede centrar básicamente en tres aspectos concretos. A ellos añadiremos una síntesis de la *legislación en relación a la discapacidad* emitida por la Administración Foral.

En relación con los tres aspectos mencionados, por una parte se encontrarían los problemas relativos a la posibilidad de acceso e integración laboral en la Administración de Justicia, como miembros de las profesiones en ella comprendidas. Por otra, se recogerían las cuestiones referentes al acceso a las dependencias de la Administración de Justicia cuando las personas discapacitadas tienen que acudir a las mismas. Y, finalmente, existirían problemas que se plantean a tales individuos en su condición de usuarios de la Administración de Justicia en cuanto sujetos activos o pasivos de derechos y obligaciones cuya regulación, sanción o tutela corresponde a los Tribunales de Justicia<sup>81</sup>.

Estos tres grandes grupos temáticos se encuentran minuciosamente tratados en la obra que se ha publicado en el marco del convenio de colaboración suscrito en el año 1999 entre el Consejo General del Poder Judicial y la Fundación ONCE<sup>82</sup>.

El citado trabajo parte de un planteamiento general acerca de los «discapacitados ante la justicia<sup>83</sup>», estudio introductorio que abre paso al tratamiento de la discapacidad en relación

<sup>81</sup> De Lorenzo, R., «Presentación», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, Madrid, 2000, p. 12.

<sup>82</sup> Alzaga Villaamil, O.; Arnaldo Alcubilla, E.; Cabra de Luna, M. A.; López Guerra, L. y De Lorenzo, R. (Dir.), (2000): *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, Madrid: Escuela Libre Editorial.

<sup>83</sup> Sainz de Robles Rodríguez, F. C., «Los discapacitados ante la justicia. Problemática general», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 19 y ss.

con distintas cuestiones, todas ellas fundamentales, de la justicia. Así, se aborda la «discapacidad y el Derecho constitucional<sup>84</sup>», «discapacidad y proceso<sup>85</sup>», «discapacidad y proceso penal<sup>86</sup>», «discapacidad e incapacitación<sup>87</sup>», «discapacidad y proceso laboral<sup>88</sup>» y la «discapacidad y función pública<sup>89</sup>». La obra se cierra con un interesante artículo sobre el «tratamiento de los discapacitados en el Derecho comparado<sup>90</sup>» y con unas «reflexiones finales<sup>91</sup>».

Por lo que hace referencia a la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de sus competencias<sup>92</sup>, sería conveniente que quedase facilitado en su totalidad el acceso físico a los locales judiciales, poniendo a disposición de la persona discapacitada los servicios auxiliares que su minusvalía exija<sup>93</sup>. Así como que el acceso de los discapacitados a las profesiones judiciales sobre las que tiene competencias la Comunidad Foral —médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales— resultase efectivo, siempre, claro está, que el impedimento físico o psíquico no sea obstáculo insalvable para el desarrollo de las exigencias que la función conlleva. Finalmente, dada la importancia que reviste la problemática de las personas discapacitadas ante

<sup>84</sup> López Guerra, L., «Discapitados, derechos fundamentales e igualdad en el marco de la administración de justicia», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 33 y ss. y Arnaldo Alcubilla, E., «El ejercicio del derecho de sufragio por los afectados por alguna incapacidad física», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 59 y ss.

<sup>85</sup> Sánchez-Terán Hernández, M. A., «La defensa y protección de los derechos de las personas discapacitadas en sus relaciones con la Administración. La figura del Defensor del Discapacitado», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 81 y ss.; y Alzaga Villaamil, O., «La intervención de los discapacitados ante los órganos de justicia en calidad de testigo y/o perito», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 107 y ss.

<sup>86</sup> Rodríguez Ramos, L., «Los discapacitados como sujetos activos del delito», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 125 y ss.; Arenere Bayo, J., «El discapacitado víctima de delito», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 139 y ss.; Villalaín Ruiz, E. R., «Los enfermos de Alzheimer ante la justicia penal: la investigación del delito, medidas cautelares y prueba anticipada», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 165 y ss. y Sánchez Melgar, J. A., «Las medidas de seguridad postdelictuales. Especial referencia a los discapacitados psíquicos», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 177 y ss.

<sup>87</sup> López Oleaga, J. M.; Ballesteros y Allúe, J. M., «Problemas que suscita el procedimiento de incapacitación en relación con el presunto incapaz», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 199 y ss.; Arroyo Fiestas, F. J., «Los discapacitados psíquicos y sensoriales (con reducida instrucción). Actos de disposición y actos de administración. Graduación de los efectos», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 231 y ss., y Terrero Chacón, J. L., «Hacia una nueva concepción del procedimiento de incapacitación», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 247 y ss.

<sup>88</sup> De la Villa Gil, L. E.; Folguera Crespo, J. A.; Moreno González-Aller, I., «Propuesta de reformas legislativas en materia de procedimientos laborales», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 265 y ss.

<sup>89</sup> Román García, F., «El acceso de los discapacitados al desempeño de funciones públicas en el ámbito de la administración de justicia», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 289 y ss., y Calderón González, J. M., «El acceso a la carrera judicial de las personas discapacitadas. Su ingreso en la categoría de Magistrado como juristas de reconocido prestigio en las materias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 311 y ss.

<sup>90</sup> Santillán Pedrosa, B. M., «Integración social de los discapacitados en el ámbito laboral público y privado. Análisis del Derecho Internacional y del Derecho Comparado europeo», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 335 y ss.

<sup>91</sup> Cabra de Luna, M. A., «Las personas con discapacidad ante la administración de justicia y el ordenamiento jurídico: análisis y propuestas desde la óptica del movimiento asociativo», en *La administración de justicia y las personas con discapacidad*, cit., p. 351 y ss.

<sup>92</sup> Entre las que está, recordemos, la preparación, elaboración y ejecución de los programas de construcción, reparación y conservación de los edificios judiciales y su inspección en la Comunidad Foral de Navarra.

<sup>93</sup> En realidad, esta idea no deja de ser una concreción de la supresión de las barreras arquitectónicas.



las Administraciones Públicas —incluida la judicial—, sería conveniente, también en nuestra Comunidad<sup>94</sup>, la creación de la figura del Defensor del Discapacitado que, podría quedar encuadrada dentro del organismo del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que se refiere a la *legislación en relación a la discapacidad* emitida por la Administración Foral, hemos efectuado una agrupación convencional, atendiendo al objetivo que pretende lograrse. Lógicamente, puede afectar interactivamente a uno o varios de los diversos sistemas de bienestar.

a) Legislación en relación a las viviendas oficiales:

- Reserva y situación de las viviendas oficiales. Real Decreto 355/1980 de 25 de enero.
- Distribución de la reserva de viviendas. Real Decreto 248/1981 de 5 de febrero.

b) Legislación sobre la integración de los minusválidos:

- Integración social de los minusválidos. Ley 13/1982 de 7 de abril
- Libertad de accesos, deambulación y permanencia en los espacios abiertos. Ley Foral 7/1995 de 4 de abril.
- Resolución para convenio con otras instituciones para promover teléfonos de texto. 26 de marzo de 1998
- Subvenciones para proveer teléfonos de texto para personas sordas. Decreto Foral 41/1998 de 28 de agosto.
- Estancias concertadas en centros de minusválidos. Orden Foral 56/1998 de 19 de octubre.
- Empleo selectivo para empleo selectivo. Real Decreto 427/1999 de 8 de enero.
- Relación laboral especial de los minusválidos. Real Decreto 427/1999 de 12 de marzo.
- Convenio de colaboración con otros organismos. Resolución 15 noviembre de 1999.
- Reconocimiento y declaración de minusvalías. Real Decreto. 1971/1999 de 23 de diciembre.
- Ayudas para el año 2000. Orden 29 de marzo 2000.

c) Prestaciones sociales a los minusválidos:

- Prestaciones sociales. Real Decreto 383/1984 de 1 de febrero.
- Prestaciones de la Seguridad Social no contributivas. Ley Foral 26/1990 de 20 de diciembre.
- Pensiones no contributivas. Real Decreto 357/1991 de 15 de marzo.
- Servicio de Teleasistencia domiciliaria. Orden Foral 505/1992 de 9 de septiembre.
- STA dentro del apoyo a la integración social. Orden Foral 540/1992 de 22 de septiembre.
- Acuerdo del Instituto Navarro de Bienestar Social para las tarifas. 18 de junio 1997.
- Residencia asistida para personas con enfermedad mental y pisos funcionales. Orden Foral 204/1999 de 20 de diciembre.
- Tarifas para pisos funcionales y residencias asistidas. Acuerdo 26 de enero 2000.

<sup>94</sup> Este organismo ya existe desde 1994 en Suecia precisamente para vigilar las cuestiones relativas a los derechos e intereses de las personas con incapacidades funcionales.



## d) Relaciones laborales de los minusválidos:

- Relación laboral de los minusválidos. Real Decreto 1368/1985 de 17 julio.
- Centros especiales de empleo. Real Decreto 2273/1985 de 4 de diciembre.
- Centros ocupacionales- Real Decreto 2274/1985 de 4 de diciembre.
- Reserva del 2% a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores. Real Decreto 27/2000 de 14 de enero.
- Orden para procedimiento administrativo para la reserva de plazas. Orden del 24 junio 2000.

## e) Barreras físicas y sensoriales:

- Barreras físicas y sensoriales. Ley Foral 4/1988 de 11 de junio.
- Comisión interdepartamental de barreras físicas. Decreto Foral 250/1988 de 6 de octubre.
- Modificación de las barreras físicas. Decreto Foral 404/1995 de 25 de septiembre.
- Reglamento para la eliminación de barreras físicas. Decreto Foral 154/1989 de 29 de junio.
- Reglamento para la eliminación de barreras físicas en el transporte. Decreto Foral 57/1990 de 15 de marzo.
- Subvenciones para la adquisición y adaptación de vehículos para minusválidos. Orden Foral 14/2000 de 22 de febrero.
- Creación de la comisión interdepartamental para suprimir barreras físicas. Decreto Foral 325/2000 de 2 de octubre.

## f) Programa de prevención de las minusvalías:

- Decreto Foral de 14 de septiembre de 1988.

En síntesis, en el *sistema de bienestar de justicia* nos encontramos con algunos problemas concernientes a los minusválidos. Ellos son relativos al acceso e integración laboral en la Administración de Justicia como miembros de las profesiones en ella comprendidas; al acceso a las dependencias físicas de la Administración de Justicia; y, al acceso a la misma en condición de usuarios, en cuanto sujetos activos o pasivos de derechos y obligaciones. Ellos, junto a la *legislación en relación a la discapacidad* emitida por la Administración Foral, nos plantean un reto e instrumentos sugestivos para un próximo futuro.

## 9. A MODO DE SÍNTESIS-CONCLUSIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PROSPECTIVAS

En el contexto del estudio global de los *sistemas de bienestar social en las Comunidades y Ciudades Autónomas españolas* hemos tratado, en las páginas anteriores, de aproximarnos a la realidad de los «sistemas de bienestar de la Comunidad Foral de Navarra». Nos hemos referido a sus áreas: demográfica, de servicios sociales, justicia, salud, vivienda y trabajo, prestando una especial atención al ámbito de las discapacidades.

En lo que concierne a su **situación demográfica** hemos aludido a una serie de índices significativos —de desempleo, de morbilidad, y de pobreza— cuyos datos generales nos situ-

an en la media europea. A su vez, los índices de crecimiento natural y de envejecimiento, nos muestran unos niveles de descenso y crecimiento, respectivamente, superiores a la media nacional. Junto a ellos, el fenómeno creciente de la inmigración aparece como una realidad de promesa e incertidumbre que exige una respuesta social.

Desde una primera consideración prospectiva, la *evolución demográfica de Navarra* reflejada a través del descenso de la natalidad o, si se prefiere, del índice sintético de fecundidad, parece permitir la interpretación según la cual el descenso notable iniciado a partir de 1997-1998 no confirma hasta el presente la conexión comunmente aceptada entre el desarrollo económico, la mejora del bienestar y el aumento de la fecundidad. Tal es al menos la opinión del prof. M. Ferrer (D.N., 27-XII-2000) para el que, si bien es cierto que las fechas de 1997-98 coinciden con la crisis iniciada por el alza del petróleo, sin embargo la caída progresiva posterior del índice de natalidad nada tiene que ver con los ciclos de alza y baja de la economía española. Lo cual, a juicio del autor citado, no parece ser óbice para que la ligera recuperación económica experimentada en el país a partir de los años 1999 y 2000, pueda significar el principio de la revitalización necesaria y el inicio de un ciclo rejuvenecedor, duradero y esperanzado para el futuro.

Desde el punto de vista del *envejecimiento de la población navarra* —efecto lógico del descenso de la natalidad— la consideración prospectiva no parece precisamente positiva, al menos que la mencionada revitalización de la natalidad se ponga en marcha en un breve plazo. Obviamente, las consecuencias del envejecimiento van a afectar, a medio y largo plazo, tanto a los ámbitos sociales, sanitarios, familiares, e institucionales, como a las esferas educativas, laborales y económicas. Proyectándonos hacia un próximo futuro, no es difícil propugnar que cada uno de esos ámbitos va a plantear una serie de retos sobre los que es preciso reflexionar de forma preventiva. Entre ellos, y sin ánimo de ser exclusivos, pensamos con el profesor Ferrer (D.N., 28-XII-2000) que la sociedad navarra debe preveer —en el ámbito socio-sanitario— un aumento de las personas mayores y personas viudas, con su consecuente necesidad del incremento de apoyo de los servicios sociales y de atención médico-sanitaria. En el ámbito familiar, por su parte, la evolución de sus estructuras parece hacer cada vez más difícil la acogida de los mayores, al verse reducido el número de hijos y al producirse otras situaciones sociolaborales como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Ello parece avocar a la necesidad de nuevos planteamientos de las instituciones y de los circuitos de solidaridad cívica que, en parte, han hallado una positiva respuesta en la nueva inmigración femenina y su asistencia a los mayores.

Desde la perspectiva educativa-laboral, es posible que la nueva situación nos exija una nueva planificación de la formación continua, como respuesta a las exigencias de la innovación entre profesionales y obreros. La experiencia francesa parece, a este respecto, especialmente ilustrativa. Algo similar podríamos afirmar desde la óptica de la economía que afecta, entre otros muchos, a temas como jubilación, inversiones y pensiones. A tal efecto, parece evidente que la disminución de la población activa determinará un aumento de la edad de jubilación y una diferente distribución de las inversiones, a la vez que una mayor carga sobre la población activa.

Como dato positivo, mencionemos con A. Abellán (Observatorio Permanente de Mayores. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 1999) la gran oportunidad vital que la vejez constituye en sí misma. Sus posibilidades pueden proyectarse tanto hacia el enriquecimiento personal de los propios sujetos, como hacia la contribución que los mayores pueden aportar al desarrollo social de sus entornos, desde el bagaje de sus experiencias humanas, culturales y profesionales. El reto —tal como parece hacer posible la experiencia del Reino Unido— queda planteado a nuestros actuales sistemas de protección social, los cuales deben articular el hecho del envejecimiento y los aspectos dinámicos de su contribución social.

En lo que respecta al área de los **servicios sociales**, hemos querido dejar constancia de algunos hitos significativos —sociales y jurídicos— de su inicio y consolidación. Nos hemos referido, además, al organigrama del Departamento de Bienestar Social, a los resupuestos e inversiones. Asimismo, hemos reflejado la existencia relevante de un conjunto de Planes de gran impacto social como son los planes: gerontológico, de exclusión social, de apoyo a la familia y de cooperación al desarrollo. Hemos incorporado, igualmente, la descripción de la reciente realidad social navarra en cuanto expresión operativa de sus actuaciones e iniciativas.

Desde una reflexión prospectiva, y apelando una vez más a la opinión manifestada por los representantes del arco parlamentario navarro, coincidimos en su apreciación global de una situación claramente positiva en lo que respecta al ámbito los servicios sociales. Es justo reconocer que el esfuerzo conjunto y continuado de todas las fuerza sociales de Navarra ha conseguido una notable estructura y cobertura social y que, asimismo, se han obtenido importantes avances en su gestión y eficacia. Sin embargo, y de forma paralela, es igualmente necesario constatar la existencia de exclusión social en importantes segmentos de la población, de determinadas carencias, y de aspectos susceptibles de optimización.

Respecto a las dos primeras cuestiones —exclusión y carencias— consideramos que es fundamental completar los planes recientemente finalizados (Plan gerontológico 1997-2000), ejecutar al máximo los actualmente en vigor (Plan de exclusión 1998-2005), y desarrollar los que en este momento se encuentran en situación de proyectos (Plan de la familia 2000-2004 y Plan de cooperación al desarrollo internacional).

Es igualmente imprescindible llevar a buen puerto los planes actualmente en fase de debate como son los planes de: integración social de los inmigrantes, atención a la infancia en dificultad social, reordenamiento de la atención primaria de servicios sociales, e intervención en materia de discapacidad.

En cuanto a los aspectos susceptibles de mejora, a decir de los propios parlamentarios navarros, se encuentran aquellos relativos a: mantenimiento e incremento de las partidas presupuestarias, una mejor coordinación interdepartamental e intersectorial, promoción de políticas a largo plazo, impulso de la corresponsabilidad y participación social, y dinamización de los equipos multidisciplinares.

En cuanto al **área de salud**, hemos efectuado nuestro análisis siguiendo los mismos apartados que en el resto de las áreas. Hemos descrito, por tanto, los hechos más significativos, las competencias transferidas, los organigramas, presupuestos, inversiones, recursos, programas y planes. De un modo más específico, en lo que se refiere a los hechos más representativos, hemos mencionado la zonificación de Navarra atendiendo a sus diversas características. En lo que atañe a sus diversas estructuras hemos distinguido: el propio Departamento de Salud, el Servicio de Salud Osasunbidea, el Instituto de Salud Pública, la estructura directiva de los distintos Hospitales, el Hospital Psicogeriátrico, y el Instituto de Salud Laboral. En lo relativo a los recursos los hemos considerado desde el punto de vista de las distintas actividades de:

- a) Medición de la actividad del Departamento de Salud.
- b) Exploraciones especiales realizadas en los centros hospitalarios.
- c) Cuadros de enfermedades.
- d) Consultas de atención primaria.
- e) Actividad asistencial (hospitalaria, quirúrgica, consultas, urgencias, unidad infanto-juvenil, hospitales psiquiátrico y de día).

Los programas incluyen tanto programas de opiáceos, como comisiones de asesoramiento que dependen del Servicio Navarro de Salud.

Desde el punto de vista evaluativo, consideramos que, en general, la asistencia sanitaria hospitalaria es de notable calidad, aunque existen una serie de factores que son susceptibles de mejora. En nuestra opinión, tales factores deben hacer relación a:

- El *índice de ocupación* de alrededor de 80%, con una mortalidad de cerca del 3%. Tal índice indica que la actividad es de gran calidad técnica.
- Las *listas de espera*. La lista de espera máxima es de 3 meses, transcurridos los cuales, la intervención se realiza ya sea en centros públicos o privados concertados. A tal respecto, opinamos que disminuir la lista de espera en intervenciones de graves consecuencias es en este momento cuando menos problemático, debido al número de camas en las Unidades de Cuidados Intensivos. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que para aumentar el número de intervenciones (actividad necesaria para disminuir la lista de espera) es necesario un mayor número de camas. En tal sentido constatamos la existencia de una cierta intencionalidad hacia una progresiva reducción en el futuro.
- Los *criterios de asistencia*. Deben ser impulsados y, en su caso, dinamizados. Los criterios que actualmente rigen la asistencia sanitaria navarra son:
  - a) *Satisfacción*: referida a las personas objeto de la atención sanitaria
  - b) *Calidad*. Se trata de los criterios asistenciales de calidad y gestión tales como: listas de espera, número de intervenciones, índice de ocupación, índice de mortalidad, etc.
  - c) *Capacidad técnica*. La existencia de tecnología punta como la Tomografía Axial Computorizada o la Resonancia Magnética Nuclear en relación con el número de habitantes convierte a la asistencia sanitaria como de gran capacidad tecnológica. La socialización de algunas exploraciones como la resonancia magnética nuclear puede y debe obligar a la adquisición de más aparatos de ésta tecnología (En el momento actual existe un aparato público situado en el Hospital de Navarra y otro privado en la Clínica Universitaria).
  - d) *Medicina basada en la evidencia científica*. Expresa la tendencia a utilizar aquellos tratamientos de contrastada eficacia frente a otros cuya efectividad no es elevada. No obstante, es preciso reseñar que, en las colectividades rurales, persisten los tratamientos y consultas de ciertos individuos tales como brujos, adivinos, herboristas...que pueden incluirse en el concepto de medicina mágica. Existen también otros tratamientos como homeopatía, medicina tradicional china a los que se debe reclamar la eficacia (evidencia).
  - e) *Promoción de la salud*: se realiza mediante dos caminos:
    - Diagnóstico y tratamiento, que habitualmente se realizan como campañas de prevención. Aunque la población diana está limitada por la edad de máxima incidencia (como ocurre en la campaña de diagnóstico precoz de cáncer de mama), la tendencia navarra es a extenderla hacia toda la población.
    - Formación e información. Se considera la posibilidad de establecer programas de formación, desde organismos como INAP e INS.
  - f) *Salud laboral*. Se tiende a aumentar las prestaciones en salud laboral, con una disminución de la mortalidad laboral. En la administración se ha realizado la evaluación de riesgos y se ha comenzado la formación de los trabajadores.

- g) *Universalización de prestaciones*: las prestaciones se universalizan independientemente del origen y circunstancias de los colectivos, entre los que en la actualidad adquiere especial significación el fenómeno de la inmigración.
- h) *Cooperación al Desarrollo Internacional*. Las relaciones y aportaciones con/ *las Organizaciones no Gubernamentales* tales como Médicos Mundi, Médicos sin fronteras, Farmacéuticos sin fronteras, Solidaridad Navarra son especialmente significativas. Como hemos comentado en páginas anteriores, esta dimensión representa una firme convicción prospectiva.

En relación, con el área de **trabajo**, nuestro estudio ha tratado de exponer la evolución del mercado de trabajo, desempleo y protección social. La descripción de las competencias se refiere tanto a las materias de asistencia social como de empleo. La organización de la Administración Foral es estudiada desde una triple óptica: el Instituto de Bienestar Social, el Servicio de Empleo, y el Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo. Tras la enumeración de la respectiva Normativa reguladora, los Planes hacen referencia al Plan de empleo y al Plan de exclusión en su dimensión laboral. En el primero de éstos incluimos una mención a las políticas europeas, así como a medidas que fomentan la igualdad de oportunidades y el «reparto del trabajo». Los programas, por su parte, son considerados especialmente en relación a: el Empleo social protegido, las ayudas a proyectos y de inserción laboral, y los centros ocupacionales. Finalizamos la exposición con la descripción de los recursos, presupuestos y nuestras reflexiones prospectivas. En relación a estas últimas, de un modo sintético, podríamos decir que:

- a) Debemos ser conscientes de que las políticas de empleo activas y pasivas y las políticas de inserción sociolaboral dependen en gran medida del resto de variables económicas. Por ese motivo, se trata de problemas que exigen una atención continúa y que no pueden quedar relegados en virtud de una situación relativamente más favorable. Las recientes competencias asumidas por Navarra plantean el nuevo reto de dar una respuesta más acorde con las necesidades de la economía regional. Este proceso de adaptación destaca principalmente:
  1. En la intermediación entre demandantes y oferentes de empleo.
  2. En dar respuesta a las necesidades formativas tanto de los trabajadores en el necesario proceso de reciclaje continuo que exigen la economía actual (formación continua) y en la capacitación de los desempleados para integrarse en la sociedad (formación profesional ocupacional).
- b) Por otro lado, es necesario analizar cuál es la aplicación efectiva de las nuevas reformas introducidas en el ámbito de la incorporación sociolaboral, tanto desde el nuevo Plan de lucha contra la exclusión social como desde el Plan de reordenación de la atención primaria de los servicios sociales de Navarra. La introducción de nuevas medidas y de nuevas formas organizativas en la prestación de la intervención pública queda pendiente de evaluación conforme se vayan aplicando.
- c) Por último, el desarrollo de los servicios comunitarios puede dar una doble respuesta al problema del desempleo. Según los últimos datos disponibles, en España trabajan 89 personas por cada mil habitantes en la prestación de servicios a la comunidad, mientras que en la Unión Europea hay 113 ocupados por cada mil habitantes. La equiparación a los niveles europeos supondría la creación de un millón de empleos, lo que da muestra de su importancia como yacimiento de empleo. Más

importante si cabe es que se trata de una política de empleo que, bien utilizada, ha de contribuir a posibilitar la incorporación a mayor escala de determinados colectivos, y de la mujer especialmente, al mercado de trabajo, siendo ésta una de las deficiencias que afectan más seriamente a Navarra.

Con relación al ámbito de la **vivienda**, y siguiendo nuestro esquema general, hemos destacado en primer lugar la evolución de la política de vivienda de Navarra y su situación competencial. Hemos considerado la organización de la Administración en materia de vivienda, tanto desde una perspectiva general como institucional. Tras la exposición de los Presupuestos, hemos recogido la normativa reguladora de las actuaciones protegibles y de habitabilidad así como de materias afines. Los Planes los entendemos desde su naturaleza, evolución, principios inspiradores, objetivos y costes, haciendo una especial referencia al Plan 1997-2000. Los programas son considerados desde las actuaciones públicas relativas a: el sistema de protección, los beneficiarios de viviendas protegidas, las promociones directas del Gobierno de Navarra y la política del suelo. Un apartado especial nos merece la atención a los resultados de la política de vivienda lo que, a su vez, nos ha suscitado una serie de consideraciones prospectivas.

Desde una perspectiva evolutiva y mirando hacia el próximo futuro, podemos afirmar sintéticamente que:

1. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda, ligadas a su autonomía financiera, le han permitido desde 1992 establecer una política de vivienda plenamente autónoma y diferenciada de la estatal, financiada íntegramente por la propia Comunidad Foral.
2. La legislación de vivienda de Navarra otorga, en general, una mayor nivel de protección que la normativa estatal.
3. No obstante, la situación jurídica de los ciudadanos ante las subvenciones y las adjudicaciones de VPO es similar a la del resto de España: derecho subjetivo a obtener las subvenciones si se cumplen los requisitos legales, e inexistencia de derecho subjetivo a ser adjudicatario de una VPO.
4. Los resultados de la política de vivienda en Navarra superan con creces los de la media estatal en viviendas de protección oficial construidas por cada mil habitantes, así como en la representatividad de viviendas protegidas respecto del total de viviendas construidas.
5. Los buenos resultados de Navarra no dependen tanto de sus competencias plenas en materia de vivienda, sino de la política y gestión realizadas. A este respecto es significativa la comparación con el País Vasco (la otra Comunidad Autónoma con competencias plenas en vivienda) que tiene la ratio más pequeña en toda España de viviendas protegidas por cada mil habitantes, siendo superada por Navarra en 3,1 puntos (4,1 frente a 1,0).
6. Desde el punto de vista prospectivo, el nuevo Plan General de Vivienda de Navarra y el Proyecto específico de Sarriguren (entorno de Pamplona) representan el futuro inmediato, casi ya presente, de la *política vivienda* en Navarra.

En lo que afecta al **área de justicia**, hemos analizado los hechos jurídicos y políticos más significativos, el estado de las competencias, y la organización —organigrama de la Administración Autónoma—. Hemos estudiado también su legislación, presupuestos, programas y planes. En lo que respecta a sus recursos, hemos prestado una especial atención a: la unidad de asistencia y orientación social, la justicia gratuita, el abogado y procurador de oficio, y el Instituto Navarro de Medicina Legal. Entre los recursos incluimos además: el Defensor del Pue-



blo en la Comunidad Foral, el Servicio de Atención jurídica a la Mujer, la Asistencia jurídica de Consumo y Junta Arbitral, y el Servicio jurídico de Orientación Penitenciaria.

Desde nuestra consideración autocrítica y prospectiva opinamos que el hecho autonómico no ha sido tenido muy en cuenta al regularse las distintas leyes referidas a Justicia y, en concreto, en la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, pensamos que la configuración competencial del Estado Autonómico permite acercar muchas de las facetas de la Administración de Justicia a las Comunidades Autónomas y que existen mecanismos constitucionales que lo posibilitarían. Consideramos, asimismo, que la participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia, sin perjuicio de la unidad e independencia del Poder Judicial, puede ayudar a acercar la Justicia al ciudadano y considerarla no sólo, como tal Poder, sino también como una institución de «servicio». De hecho, la implantación de los Tribunales Superiores de Justicia, constitucional y estatutariamente previstos, constituye un paso muy importante.

Paralelamente, hemos hallado diversos índices positivos tales como: la intervención de las Comunidades Autónomas en la demarcación judicial, en la planta, en la elección de la ubicación física de los actuales y futuros Juzgados, así como en la aportación de medios humanos y materiales que rodean la Administración de Justicia y la facilitan. Creemos que, a partir de ellos, podrá el ciudadano percibir con mucha más nitidez su participación en la justicia dado que, a tenor de nuestra Carta Magna, «la Justicia emana del pueblo» (artículo 117.1).

Desde otra perspectiva, la actual concurrencia competencial en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia resulta gravemente perturbadora para su buen funcionamiento. Por ello, el Consejo General del Poder Judicial en 1997 señaló que era necesaria una labor de simplificación que suponga, en último término que la titularidad de la competencia sobre el personal se transfiriese a las correspondientes Comunidades Autónomas, de acuerdo con las previsiones de sus Estatutos de Autonomía. Correspondería, por tanto, al Consejo General del Poder Judicial la competencia sobre los jueces y magistrados y los secretarios judiciales, así como, en consecuencia, las funciones de gestión que a estos se atribuye. Como hemos visto, la Comunidad Foral de Navarra ha seguido esta vía y ha asumido las competencias que el materia de Justicia puede asumir dentro del marco constitucional y del Amejoramiento.

En nuestra opinión, en cualquier caso, esta distribución de competencias debe completarse con el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Consejo General de Poder Judicial y los órganos competentes de los distintos ejecutivos<sup>95</sup>.

Finalmente, el estudio anterior de los diversos sistemas de bienestar —servicios sociales, salud, trabajo, vivienda y justicia— nos ha remitido al ámbito de las **discapacidades**, físicas, psíquicas y sensoriales. Este constituye, por una parte, un índice fundamental en el diagnóstico global de la calidad de vida de un país y representa, por otra parte, un reto prioritario para los gobiernos de todas las Comunidades Autónomas.

Siguiendo el mismo esquema que hemos trazado en nuestro texto anterior, hemos tratado de extraer y proyectar sus ideas fundamentales al campo de las discapacidades, completándolas con nuevas y relevantes aportaciones. Así:

<sup>95</sup> Por su parte, el problema más relevante de los Juzgados de Paz se centra en la carencia de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Este problema es, a la vez, efecto y causa de otros problemas: es efecto de la existencia de un gran número de Juzgados de Paz que hace inviable económicamente que todos ellos tengan personal profesional adecuadamente retribuido; y es causa de que estos Juzgados no puedan realizar sus cometidos con normalidad ni, en particular, atender y cumplir con eficacia y corrección el auxilio judicial. Por lo tanto, si una de las reformas que imprescindiblemente han de acometerse es la de dotar a los Juzgados de dicho personal y, ciertamente, este objetivo choca con la existencia de un elevado número de Juzgados de Paz.

- En nuestro primer capítulo sobre las *características demográficas* de nuestra comunidad, hemos incorporado el «índice de dependencia» a los ya mencionados índices de crecimiento natural, envejecimiento, natalidad-inmigración, morbilidad y de pobreza o exclusión social. Hemos analizado este índice en la Comunidad Foral por etapas evolutivas en relación a tres aspectos: grados de discapacidad, grado de dependencia, y grado de ayuda que ellos reciben. Sus datos reflejan cifras algo inferiores a la media nacional.
- En nuestro segundo apartado sobre los *servicios sociales*, hemos supervisado sus distintos subapartados de: perspectiva histórica, organigrama, presupuestos, planes sociales, y actualidad operativa. En todos ellos hemos detectado una intensa y creciente sensibilidad de la Comunidad navarra hacia el ámbito de las discapacidades.
- En lo que concierne al tercer apartado en torno al *sistema de bienestar de salud*, habíamos ya dejado constancia de aspectos relativos a las discapacidades, principalmente en el tratamiento de las enfermedades profesionales. Sobre ellos hemos incorporado algunas cuestiones relativas al Servicio de Bienestar Social, el Instituto de Bienestar Social, el Servicio Navarro de Salud, y las pensiones ligadas a la Ley de Inserción de minusválidos.

En relación con su organigrama hemos constatado en sus estructuras organizativas diversas secciones relacionadas con las discapacidades. Respecto al Instituto de Bienestar Social, hemos observado que desarrolla una gran actividad relacionada con las discapacidades, y que posee un elevado presupuesto destinado a las mismas. En lo que concierne al *Servicio Navarro de Salud*, hemos señalado que existe un departamento dedicado a la Prevención de los Riesgos Laborales de profunda implicación para el campo de las discapacidades y que, a través de él, se desarrolla una intensa actividad formativa. En cuanto a las *pensiones ligadas a la Ley de Integración Social de los minusválidos* hemos distinguido, por una parte, los tipos de pensiones, el grado de discapacidad, los tipos de centros y la clase de atención que es dispensada según los distintos Centros. Hemos reflejado, por otra parte, el número de beneficiados por la ley a partir de 1994, y diversas clases de pensiones asistenciales, asistencia especializada, ayudas a vehículos, y otras ayudas asistenciales.

- Nuestro cuarto apartado se refería al *sistema de bienestar de trabajo*. A través de su análisis hemos descubierto que la Comunidad foral se suma al posicionamiento general y actual de las políticas públicas, en el sentido de conceder una prioridad a la integración laboral de las personas con discapacidad. Dado lo reciente de la asunción de las competencias en materia de trabajo, las medidas adoptadas se refieren, por una parte, a la consideración de la normativa nacional y, por otra parte, a la aplicabilidad de la misma a las características propias de nuestra comunidad.

En concreto, la consideración del Real Decreto 1451/1983 reformado posteriormente por el Real Decreto 4/1999, concedía una serie de subvenciones y bonificaciones a las empresas que contrataran a trabajadores con minusvalías. La reforma de 1999 ampliaba esas ayudas de los trabajos de jornada completa a los contratos a tiempo parcial.

Su aplicación a la Comunidad Foral supuso, por una lado, el incremento de las cuantías concedidas. Representó, por otro lado, la aplicación de las amplias competencias fiscales de Navarra. A tal efecto, como hemos expuesto anteriormente, la regulación del IRPF contempla un régimen claramente diferenciador. Entre sus notas distintivas se encuentran la posibilidad de diferenciar los beneficios fiscales en razón del grado de minusvalía, y la fijación de los mínimos personales y familiares. Lógicamente estas (y otras notas distintivas) representan consiguientes incentivos tanto



para la empresa en su intento de incorporar personas con discapacidades, como para terceras personas en su dedicación al cuidado de las mismas.

- Desde nuestro quinto apartado relativo al *sistema de bienestar de vivienda*, hemos sostenido que la política de vivienda en Navarra toma en consideración a las minusválidas fundamentalmente en dos ámbitos: en primer lugar, en el baremo de las promociones de viviendas de régimen especial de protección oficial; y en segundo lugar, en la regulación de la exigibilidad y condiciones de los ascensores en las viviendas.

Hemos reseñado, igualmente, que además de los ámbitos señalados, la Comunidad Foral de Navarra ha sido pionera en la adopción de medidas dirigidas a la eliminación de las barreras físicas y sensoriales.

- En nuestro último apartado sobre el *sistema de bienestar de justicia*, hemos centrado nuestra atención en tres aspectos concretos, a los que hemos incorporado una referencia sobre la *legislación en relación a la discapacidad*, emitida por la Administración Foral.

Los tres aspectos hacían referencia a problemas relativos al acceso de los discapacitados a la Administración de Justicia, bien como miembros profesionales, bien como acceso físico a sus dependencias, o bien como usuarios en cuanto sujetos activos o pasivos de derechos y obligaciones.

A tal respecto y en lo que concierne a Navarra, hemos expresado nuestra opinión en el sentido de que:

- a) Es necesario que el acceso de los discapacitados a las profesiones judiciales resultase definitivamente efectivo, principalmente en aquellas áreas en las que tiene competencias la Comunidad Foral: médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales.
- b) Quede igualmente facilitado en su totalidad el acceso físico a los locales judiciales, poniendo a disposición de la persona discapacitada los servicios auxiliares que su minusvalía exija<sup>96</sup>.
- c) Se impulse la creación de la figura del Defensor del Discapacitado, encuadrada dentro del organismo del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Respecto a la Legislación esencial de la Administración Navarra, nos hemos referido a la misma en relación a: las viviendas oficiales, la integración de los minusválidos, las prestaciones sociales a los minusválidos, las relaciones laborales de los minusválidos, las barreras físicas y sensoriales y el programa de prevención de las minusvalías.

- Hemos querido, finalmente, completar nuestra visión personal con la percepción esencial e indispensable de los propios discapacitados. Nuestro objetivo es que nuestras consideraciones prospectivas estén basadas no sólo en los análisis documentales, sino también en la visión y juicio de los propios protagonistas. A tal efecto, hemos requerido directa y representativamente la opinión de los interesados, a través del comité de representantes de minusválidos de Navarra —CORMIN— y a través de sus asociados. En tal sentido hemos hallado que:

- En lo que se refiere a los *servicios sociales*, los discapacitados perciben que el nivel de acceso y disfrute personalizado es en líneas generales satisfactorio y, quizás, algo

<sup>96</sup> En realidad, esta idea no deja de ser una concreción de la supresión de las barreras arquitectónicas.

superior a la media nacional. Reconocen, incluso, que ha existido un aumento económico en la dotación a los servicios sociales para los discapacitados. No obstante, consideran necesario analizar si, cuantitativamente, dicho incremento económico no constituye en realidad una disminución, al haberse aumentado la población de los colectivos de las diversas discapacidades. En el caso concreto de la ONCE creen, además, que (al igual que en todo el país) su atención cubre en ocasiones determinadas carencias de los servicios sociales generales.

- En lo que respecta al *sistema de bienestar de salud*, la percepción de los usuarios con minusvalías es, igualmente, satisfactoria. Consideran, sin embargo, que en el ámbito de la salud mental se suscitan con frecuencia ciertas situaciones problemáticas. Éstas vienen originadas, en su mayor parte, por una no-suficiente clarificación de competencias entre los Departamentos de Salud y Bienestar Social.
- En el área de *trabajo* su opinión es muy favorable en el caso de la ONCE, dado que su sistema de cupón ha conseguido la práctica total integración laboral de sus asociados. Desde una óptica general, el menor paro registrado en la población navarra se refleja, paralelamente, en la población de discapacitados. No obstante, su preocupación en este ámbito laboral se manifiesta en una doble vertiente. Por una parte, estiman necesario urgir a la Administración para que lleve a cabo una mayor vigilancia y control de las empresas respecto al cumplimiento de la normativa existente. Creen que ello es especialmente relevante en lo que se refiere al número o tanto por ciento de discapacitados que deben asumir. Por otra parte, se plantean como un reto la formación profesional permanente de los discapacitados. En su opinión, ésta debería ir orientada hacia la potenciación progresiva de una mayor capacitación y cualificación laboral de sus miembros, para poder optar con más garantía a las diversas profesiones.
- En el campo de la *vivienda* su percepción es generalmente positiva en cuanto a la posibilidad de acceso, pero insatisfactoria en lo que afecta a la eliminación de barreras arquitectónicas. En el primer caso, en correlación con el punto anterior, creen que el nivel laboral digno de que disfrutan en general les capacita para aspirar al ingreso de una vivienda. En el segundo caso, desde el punto de vista de la construcción de las mismas, consideran que la eliminación de las barreras es un hecho real pero insuficiente. A su juicio, las adaptaciones o adecuaciones que se realizan en las viviendas solamente atienden determinadas minusvalías y, en ocasiones, solamente algunas facetas parciales de ellas. De modo correlativo, esta cuestión la hacen extensiva al entorno urbano. A pesar de existir una Ley de Accesibilidad desde hace largos años, no la encuentran aplicada en la realidad. Según sus propias palabras «la ley de Accesibilidad no se percibe en la calle». Por todo ello, su demanda va dirigida, por un lado, a un más exigente cumplimiento de la reglamentación existente y, por otro lado, hacia una ampliación de la normativa —tanto en el nivel autonómico como nacional y europeo— de tal manera que cubra la amplia diversidad de las discapacidades.
- En *educación* (cuyo Sistema analizaremos en un próximo estudio) la satisfacción es, asimismo, general principalmente en la ONCE. Sus afiliados opinan que encuentran, globalmente, un suficiente apoyo para favorecer su formación y desarrollo. Introducen, no obstante, algunas puntualizaciones tanto en los niveles de Educación obligatoria como superior. En la primera, dirigida principalmente a través del centro de recursos educativos especiales de Navarra —CREENA— consideran necesaria una mayor adecuación entre la planificación técnico-burocrática y el desarrollo real y personal. En la segunda, denuncian distinta disponibilidad de recursos

según las diferentes discapacidades. En ambos niveles, ponen especial acento en la necesidad de que la eliminación de barreras vaya mucho más allá de los aspectos meramente físicos y arquitectónicos. En su opinión, la eliminación debe hacerse extensiva al acceso mismo de la información, así como a la posibilidad de acceso a los diversos currículos.

- En el Sistema de *Justicia*, finalmente, su pronunciamiento es unánime: «¡Que se legisle pensando también en los discapacitados!», afirman textualmente.

En suma, desde el punto de vista de los discapacitados hallamos una relativa satisfacción respecto a los diversos Sistemas de Bienestar Social, si bien, de acuerdo a lo que hemos señalado, consideran urgente la corrección de diversos aspectos así como la dinamización de otros, en aras de una real mejora de su calidad de vida.

Hasta aquí, pues, nuestro trabajo, al que queremos **añadir dos nuevos índices** para completar nuestra visión acerca de la situación social de Navarra. Se trata del *índice de desarrollo humano*, fruto de un estudio del Gobierno Balear y del *índice global de desarrollo humano*, resultado de la Memoria anual de La Caixa.

Si tomamos como referencia el **índice de desarrollo humano** (IDH), Navarra parece encontrarse entre las Comunidades que demuestran capacidad de utilizar su potencial económico para mejorar el bienestar de su población. Así lo confirma el estudio mencionado, elaborado por el Gobierno Balear, como fruto de la aplicación de la metodología de cálculo del IDH desarrollado por Naciones Unidas a las Comunidades Autónomas. Su estimación es relevante si tenemos en cuenta que su análisis relaciona indicadores de crecimiento económico como la renta per cápita y el producto interior bruto con el IDH. Su valor parece más significativo si tenemos en cuenta además que está basado en tres indicadores fundamentales como son: la esperanza de vida, el nivel de educación, y la renta per cápita en paridad con el poder adquisitivo.

Desde la perspectiva del **índice global de bienestar social**, la estimación prospectiva parece corroborar la señalada por el índice de desarrollo humano (IHD), e incluso acrecentarla, al situar a Navarra en el primer puesto de las Comunidades Autónomas Españolas. Este es, al menos, el resultado del Anuario Social realizado por la Fundación Caixa, tras un estudio comparativo de 3.181 municipios españoles. Sus responsables técnicos —A. Pulido, J. Vicens (pertenecientes al Instituto L. Klein, y U. Autónoma de Madrid), y P. Chasco— entienden el concepto de Bienestar Social como una realidad que engloba los factores de: riqueza, sanidad, educación-cultura-ocio, empleo-calidad en el trabajo, vivienda-equipamiento, seguridad y justicia, entorno y clima. A decir de M. J. Alegre (Colpisa, D.N., 21-XII-00, p. 26), Navarra conquista el primer puesto gracias a las destacadas posiciones que sus habitantes disfrutan principalmente en vivienda, equipamiento del hogar y servicios sanitarios, y a pesar de que las condiciones de seguridad y justicia le hacen retroceder al puesto 48 por este concepto. A Navarra, con puntuación de «diez», le siguen Zaragoza, Barcelona y Madrid con una puntuación de «nueve», y Baleares, Girona, Cantabria y Alaba con «ocho». En los puestos 48.º, 49.º y 50.º quedan Cuenca, Orense y Zamora, respectivamente con una calificación de «uno».

Con todo el respeto y reservas que nos merecen estos estudios, sus resultados parecen propugnar una posición privilegiada de Navarra en cuanto capacidad para mejorar sus sistemas de bienestar social, lo que, en principio, iría más allá de nuestra apreciación «positiva» que hemos manifestado en torno a la situación de los servicios sociales.

En cualquier caso, nos parece más fructífero proyectar los esfuerzos de todas las fuerzas sociales navarras hacia el objetivo de transformar esa capacidad potencial en una reali-

dad auténtica. Desde el reconocimiento de una situación inicial positiva es preciso abordar con decisión las carencias y los aspectos susceptibles de optimización, a los que nos hemos referido anteriormente. De forma prioritaria es necesario reducir o/y eliminar los sectores de exclusión social, a través del análisis de los múltiples factores que constituyen su etiología y por medio de procesos de incorporación social que eviten una exclusión social crónica.

Fruto del diálogo y consenso de todas las fuerzas sociales, culturales y políticas y con la participación institucional y ciudadana, el objetivo esencial debe ser la garantía de todos los derechos sociales para cuantos —navarros e inmigrantes— configuren la realidad de nuestra comunidad foral. El reto del siglo XXI es, sin duda, el de promover políticas audaces e imaginativas que promuevan cambios de fondo y de estructura. Como ya hemos afirmado en distintas ocasiones, nuestra opinión es que, en este sugestivo proyecto, la interrelación Universidad-Sociedad debe constituir un elemento fundamental, proyectando sus avances científicos al servicio de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas.

# COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

LOLA SIMÓN ALFONSO  
ANA GONZÁLEZ FLORES  
M.<sup>a</sup> LUISA SETIÉN  
M.<sup>a</sup> JESÚS ARRIOLA  
ISABEL VALLE



## 1. INTRODUCCIÓN

Bajo el título de Bienestar Social en la CAPV, hemos reunido una serie de estudios acerca de los instrumentos más significativos que estructuran y definen el bienestar en nuestra Comunidad. Dichos estudios son fruto de la investigación realizada acerca de las siguientes áreas: La protección social, el empleo, sanidad, educación y vivienda. Finalmente, se presenta un análisis de los presupuestos de nuestra Comunidad relativos a las anteriores áreas.

En primer lugar, se establece el análisis del Sistema de Servicios Sociales que, a partir de 1996 ha experimentado una profunda reestructuración, en virtud de la nueva Ley de Servicios Sociales de 1996, que dio relevo a la primera ley al respecto, promulgada en 1982. Dicho análisis se ha realizado sobre la base de los datos referentes a los Servicios Sociales, publicados por el EUSTAT, —Instituto Vasco de Estadística—. Además, se hace una exposición somera sobre las principales leyes y normas que regulan el área de los Servicios Sociales. Por último, para la elaboración del estudio de las situaciones de pobreza y exclusión, se han utilizado diversos informes editados por el Gobierno Vasco, desde el año 1992 hasta la actualidad.

A continuación, se procede al estudio de las Cuentas de la Protección Social. La cuenta de protección social permite conocer la cuantía de las prestaciones, en dinero y en especie, que reciben los ciudadanos de la CAPV en las diferentes funciones que componen la protección social. La elaboración corre a cargo del EUSTAT, que utiliza los criterios metodológicos establecidos en la metodología SEEPROS (Sistema europeo de cuentas integradas de protección social) desarrollada por EUROSTAT. Los datos analizados proceden de La Cuenta de la Protección Social para los años 1995, 1997 y 1999.

En el apartado dedicado a LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LA CAPV, analizaremos la estructura y evolución de la cualificación de la población laboral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), además, gracias a la comparación del comportamiento de los distintos colectivos en el mercado de trabajo, pretendemos ofrecer una visión general del mercado de trabajo en la CAPV. Con este objetivo tratamos de dar una panorámica de la evolución en la última década de las cifras relativas a la población activa, ocupada y parada, además de detectar la posible influencia ejercida por variables como el sexo, la edad y el nivel de instrucción en la cristalización de los datos. Para realizar el análisis utilizaremos principalmente los datos aportados por la Encuesta en Relación con la Actividad (PRA), elaborada por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

En EL SISTEMA SANITARIO se dedica su primera parte al estudio del Sistema Vasco de Salud, mostrando y documentando bibliográficamente los principales acontecimientos políticos y jurídicos que tienen lugar en dicho proceso y que contribuyen al desarrollo y afianzamiento del sistema sanitario. Asimismo, además de otras cuestiones se analizan en profundidad las líneas políticas y estratégicas del nuevo modelo de gestión pública, la definición de objetivos, la programación y los recursos del sistema público de salud, esto es, el marco político y estratégico del sistema de salud en nuestra Comunidad, cuyas directri-

ces se encuentran definidas en el plan de salud 1994 y el plan estratégico de Osakidetza 1998-2001.

El SISTEMA DE ENSEÑANZA EN LA CAPV, analiza el papel de la LOGSE en la reordenación y reestructuración de las enseñanzas no universitarias a partir de la última década. En segundo lugar, se tiene en cuenta la evolución de la demanda en el sector educativo, demanda sobre la que, en el caso de la CAPV, influyen notablemente factores como la evolución demográfica; la estructuración en dos grandes redes del sistema educativo: la red pública y la red privada; la demanda de los modelos lingüísticos y su particular implantación en la red pública, merced a la Ley de la Escuela Pública Vasca y la Ley de normalización del euskera, ya que ambas propiciarán los Planes Plurianuales de euskaldunización del profesorado.

En BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA se parte del reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho fundamental de todo ciudadano, para continuar con el análisis de las medidas de actuación que las diferentes Administraciones Públicas ponen en marcha a través de las políticas de vivienda, por lo que centran su intervención en dos aspectos concretos: en primer lugar pretenden que todos los ciudadanos que necesiten una vivienda puedan disponer de ella, accediendo a su mercado; en segundo lugar, haciendo que el parque residencial reúna las características de habitabilidad adecuadas para convertir esos alojamientos en dignos.

Así pues, en el caso concreto de nuestra Comunidad y en lo referente a las políticas de vivienda, se estructura en dos grandes ejes de análisis: se presenta en primer lugar, la organización de la vivienda en las grandes ciudades de la CAPV; en segundo lugar, se analizan los diversos períodos en los que ha tenido lugar la intervención pública sobre la vivienda así como el Plan 1996-1999 y el Plan 2000-2003.

Finalmente, damos cierre al estudio con el análisis del GASTO SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAÍS VASCO. En este apartado se analizan los recursos presupuestarios que el Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha destinado a fines sociales en el período comprendido entre los años 1990 y 2000. Como gastos sociales se han considerado los dirigidos a financiar las actividades de Justicia, Seguridad y Protección Social, Promoción Social, Sanidad, Educación y Vivienda. El estudio se limita al gasto social que es competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de los Organismos Autónomos Administrativos (entes públicos que se rigen por el derecho público).

## **2. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA CAPV**

A la hora de plantear el análisis de los Servicios Sociales en la CAPV, hemos tenido en cuenta aquellos aspectos relacionados con el estudio de los recursos y su adecuación a la demanda. Nos hemos centrado para ello en el análisis de aquellos sectores de población a los que tradicionalmente van dirigidos los programas y recursos propios de los servicios sociales: tercera edad, juventud e infancia, discapacitados y marginación.

Previamente, nos hemos sentido en la necesidad de comprender y conocer las características más sobresalientes de la población y, susceptibles de incidir de forma significativa en la demanda y adecuación del sistema de los Servicios Sociales a las necesidades específicas de la CAPV a corto y medio plazo.

La adecuación de la oferta de los Servicios Sociales a las necesidades de la comunidad, es decir, a la demanda real, depende de factores tales como la estructura de la población, su densidad y posible evolución; la estructura familiar y el nivel de calidad de vida fundamentalmente.



En nuestras sociedades, se da un proceso imparable de modernización caracterizado por el estancamiento, del crecimiento vegetativo de la población, cuando no se da un saldo negativo del mismo. Todo ello es debido al progresivo envejecimiento de la población y a la caída de la natalidad, fenómeno éste apenas paliado por el saldo migratorio en algunos países.

Otra característica no menos significativa que la anterior estriba en la inserción de la mujer dentro del mundo laboral, lo que, en cierta forma obliga a reestructurar aquellos servicios de cuidado hasta ahora realizados tradicionalmente por las mujeres dentro del hogar. Esta nueva situación obligará, antes o después, a redimensionar la producción no de mercado de los hogares, y a reconvertir determinados servicios personales, tradicionalmente reproductivos, en productivos.

Finalmente, es primordial tener en cuenta la constante disminución de la población activa, a pesar del ingreso de la mujer dentro del mercado laboral. La consecuencia más inmediata es la disminución de ingresos por parte de la administración para hacer frente a una serie de gastos derivados de la protección social, frente a la demanda cada vez mayor de bienestar.

No es nuestra intención, por falta de posibilidades obviamente, dar una respuesta acertada a todos los interrogantes que se pudieran suscitar en la situación actual. Nuestra pretensión, mucho más modesta, se corresponde con la necesidad de analizar, siquiera someramente, aquellos aspectos que entendemos tienen una incidencia significativa en la adecuación de los Servicios Sociales. De esta forma, analizaremos la oferta de los Servicios Sociales, además de aspectos tales como los profesionales y el sector del voluntariado.

Asimismo, se hará un análisis más exhaustivo de los servicios y recursos destinados al sector de las minusvalías.

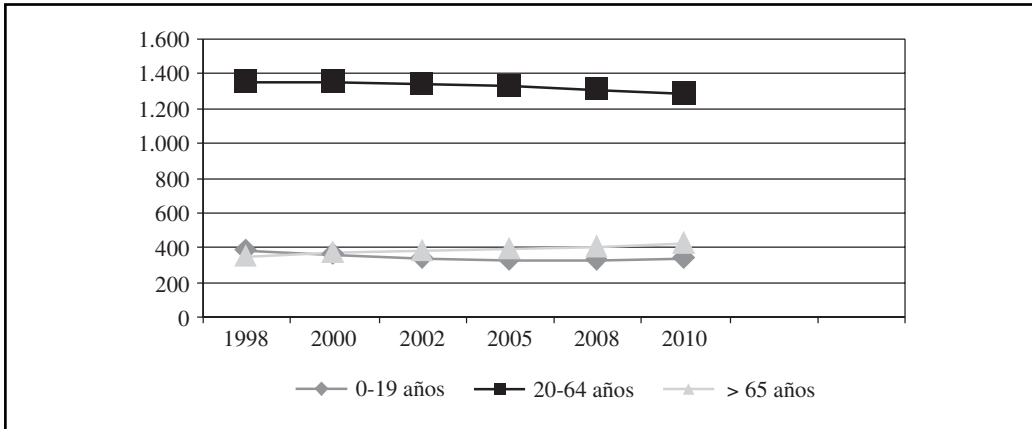
Finalmente, se presentará la trayectoria en el tiempo de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión, su estructuración e incidencia.

## **2.1. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS EN LA CAPV**

En la CAPV, asistimos a un progresivo envejecimiento de la población, característica, por otra parte, también presente en el resto de Europa. Un factor asociado al aumento de la población mayor de 65 años, reside en el incremento de la esperanza de vida, debido a factores relacionados con la calidad de vida y los avances médicos. El desarrollo de la protección social ha ido unido, hasta la actualidad, al desarrollo económico lo que ha permitido mantener unos parámetros de calidad de vida accesibles para la mayor parte de la población, y el mantenimiento de un alto nivel de bienestar.

Esta situación, propia de nuestra sociedad, nos proporciona un ensanchamiento de la pirámide de población por la cúspide. La realidad con que nos encontramos es aquella en que la población anciana constituye un segmento muy amplio de la población y con unas perspectivas de crecimiento significativas. La consecuencia inmediata será la necesidad de dotación de mayores recursos y servicios socio-sanitarios destinados a satisfacer las crecientes necesidades de aquellos a quienes denominamos «nuestros mayores».

La presencia en la pirámide de población de los mayores de 65 años tiende a incrementarse en el tiempo. A modo de ejemplo, podemos observar que si en el Censo de Población y Viviendas correspondiente al año 1996, se estimaba su presencia en un porcentaje del 15% sobre el total de población, ya para el año 1998, se barajaba el porcentaje de 16,77% (EUSTAT, Proyecciones de Población 2010). Finalmente, se espera que para 2010 la presencia de la población mayor de 65 años suponga el 20,7% de la población total: su incremento ha sido constante durante todo el período de tiempo y, es a partir del año 2000 cuando su presencia es superior a la del sector más joven de la población (EUSTAT (a), 2001).



FUENTE: EUSTAT(a). Proyecciones de población 2010. Elaboración propia.

**Figura 1.** Evolución de la población (en miles) por año según grandes grupos de edad. CA Euskadi (1975-2010)

### 2.1.1. Características de la población anciana en la CAPV

Si tenemos en cuenta la esperanza de vida nuestra comunidad, ésta presenta un índice ligeramente superior a la media europea para ambos sexos, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

**TABLA 1**  
Esperanza de vida al nacer en Europa (1996)

Países	Varones	Mujeres
<b>EUR. 15</b>	<b>73,9</b>	<b>80,2</b>
Alemania	73,6	79,9
Bélgica	73,9	80,5
Dinamarca	73,1	78,2
España	74,7	81,9
Francia	74,1	82,0
Grecia	75,1	80,4
Irlanda	73,3	78,7
Italia	74,9	81,3
Luxemburgo	73,3	79,9
Países Bajos	74,7	80,3
Portugal	71,1	78,6
Reino Unido	74,3	79,5
Austria	73,9	80,2
Finlandia	73,0	80,5
Suecia	76,5	81,5
<b>CAPV*</b>	<b>74,2</b>	<b>82,8</b>

\* Los datos para la CAPV corresponden al EUSTAT. Proyecciones de población 2010.

FUENTE: INE España en cifras 1999. *Situación del empleo en Bizkaia: Estrategias para el paro.* (VV.AA., 2001).

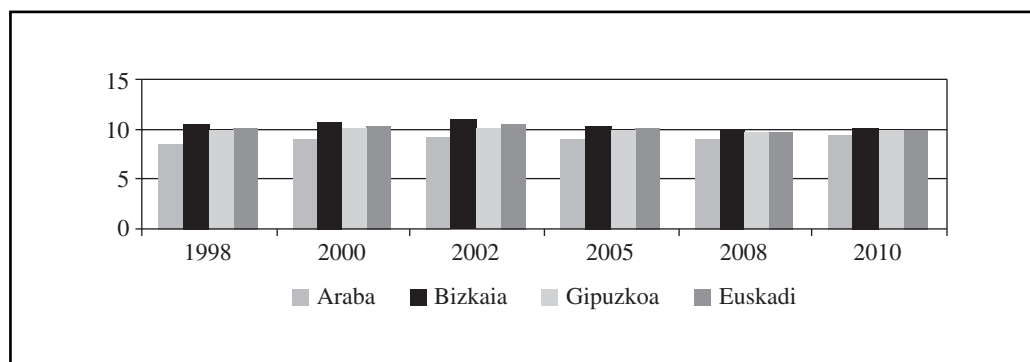
No sólo habrá un aumento en términos absolutos y relativos del peso de la población anciana dentro de la pirámide de población, sino que este proceso de envejecimiento demográfico irá acompañado de un progresivo aumento de la población denominada como la 4.<sup>a</sup> edad, es decir los mayores de 82 años (EUSTAT (b), 2001):

**TABLA 2**  
**Población anciana, según grupo de edad en la C. A. de Euskadi (1998-2010) (en miles)**

Edad	1998		2000		2002		2005		2008		2010	
<b>Total</b>	<b>2.081</b>	<b>%</b>	<b>2.069</b>	<b>%</b>	<b>2.060</b>	<b>%</b>	<b>2.049</b>	<b>%</b>	<b>2.042</b>	<b>%</b>	<b>2.039</b>	<b>%</b>
65-74	209,2	10,05	214,7	10,37	216	10,48	205,7	10,04	199,8	9,78	204,6	10,03
75-84	106,2	5,10	116	5,61	127	6,16	143,4	7,00	156,9	7,68	162,1	7,95
> 85	33,7	1,62	36,1	1,74	38,1	1,85	42,3	2,06	52,4	2,57	55,3	2,71

FUENTE: EUSTAT. Proyecciones de población (1998-2010).

Al tener en cuenta la evolución de cada uno de los grupos de edad durante el período a analizar, comprobaremos que el peso de la población comprendida entre los 65-74 años, apenas presenta variación en su presencia dentro de la población total. A pesar de la presencia de fenómenos como el saldo negativo demográfico y el progresivo envejecimiento de la población, nos encontramos con una población menos envejecida que en nuestro entorno; es decir, se da una representación significativa de la cohorte de edad 20-64 años. La causa la encontramos en el fenómeno inmigratorio de los años 60 que tuvo lugar como consecuencia del crecimiento económico, debido al desarrollo industrial que se dio entonces.

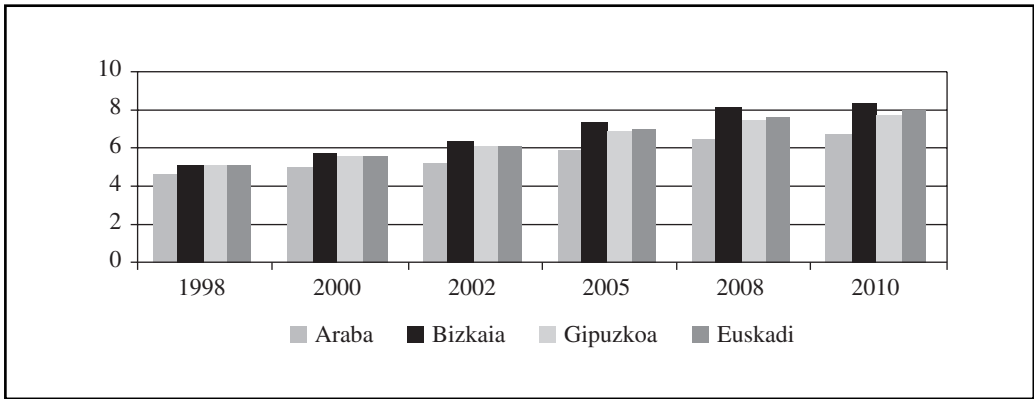


FUENTE: EUSTAT. (2001) proyecciones de población. Población anciana por años, según grupo de edad (miles). Elaboración propia.

**Figura 2.** Población de 65-74 años en la CAPV. Distribución porcentual por territorios (1998-2010).

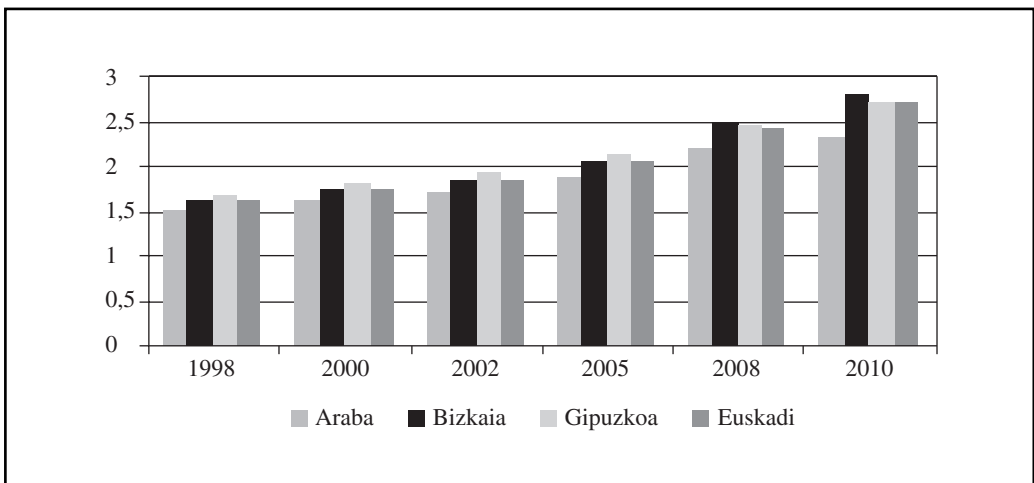
La figura anterior nos muestra la proyección de dicho sector de población por territorios. En primer lugar, BIZKAIA presenta un porcentaje superior a la media y, en todo caso, superior al 10%. En segundo lugar, GIPUZKOA presenta unos parámetros similares al porcentaje de la Comunidad. Y, en tercer lugar, es ARABA, el territorio que presenta un porcentaje menor a la media y, cuya causa la encontramos en que es el único territorio donde se espera que la población aumente en un 3% para 2010, hasta alcanzar el 14,6% de la población de la CAPV. (EUSTAT (a), 2001).

Por otra parte, las expectativas de la esperanza de vida, permiten augurar el aumento del peso de aquel sector de población comprendida entre los 75-84 años, alrededor de 3 puntos porcentuales (2,85). Los mayores de 85 años aumentarán su presencia 1,09 puntos. La distribución territorial queda reflejada en las siguientes figuras:



FUENTE: EUSTAT. (2001) proyecciones de población. Población anciana por años, según grupo de edad (miles). Elaboración propia.

**Figura 3.** Población de 75-84 años en la CAPV. Distribución territorial (1998-2010).



FUENTE: EUSTAT. (2001) proyecciones de población. Población anciana por años, según grupo de edad (miles). Elaboración propia.

**Figura 4.** Población de más de 85 años en la CAPV. Distribución territorial (1998-2010).

Entre las consecuencias más inmediatas se plantea la necesidad de mayores recursos sanitarios y personales, mediante la institucionalización de ayudas a terceros. Esto es así, si tomamos en consideración que el grado de dependencia aumenta significativamente a partir de la edad de 70 años, llegándose a estimar que alrededor del 10% de la población a partir de dicha edad, estará integrado por personas enteramente dependientes, según el análisis de PACOLET ET ALS (1999).

### 2.1.2. Características de los hogares familiares

Una cuestión a tener en cuenta se refiere a la composición de los hogares: esto es, el número de miembros, la prevalencia de ciertas estructuras familiares y las tendencias de su evolución, que nos permitirá deducir cuáles eran las necesidades específicas para la población. A tenor de los datos relativos al Censo de Población y Viviendas, podemos constatar que uno de los aspectos más significativos lo encontramos en la tendencia a la disminución del tamaño de los hogares.

**TABLA 3**  
**Tamaño medio de los hogares y distribución de la población por edad**  
**(1991 y 1996), CAPV**

Tamaño medio	1991		1996	
	3,32	%	3,05	%
< 6 años	0,17	5,12	0,15	4,92
6-19 años	0,69	20,78	0,50	16,39
20-64 años	2,06	62,05	1,96	64,26
> 65 años	0,40	12,05	0,44	14,43
65-79 años	0,32	9,64	0,35	11,48
> 80 años	0,08	2,41	0,09	2,95

FUENTE: Censo de población y viviendas 1986, 1991, 1996. EUSTAT(b). Elaboración propia.

Podemos observar que la presencia de los menores de 20 años en 1996 ha disminuido en todos los hogares, en comparación con los datos de 1991, lo que indica que la pirámide de población se está haciendo menor por la base. A su vez, ha aumentado la proporción de adultos, 2 puntos para el grupo de edad 20-64 años. El grupo de los mayores de 65 años, ha experimentado, para dicho período de tiempo un crecimiento de 1,4 puntos.

Además parece que a lo largo de los años, las relaciones intensas con la familia próxima se incrementan, a la par que disminuyen las relaciones frecuentes. De hecho, podemos afirmar que el 80% de las familias vascas mantienen una relación intensa y regular con la familia próxima (EUSTAT (c), 2000).

Es a partir de 1990 cuando el mantenimiento de relaciones intensas con la familia próxima muestra una tendencia ascendente: en 1989 el porcentaje era del 69,15%, en 1994 del 75%, hasta llegar a 1999 donde la cifra se eleva al 82,1%. Es más, el 47% de las familias se prestan algún tipo de ayuda o servicio con una frecuencia semanal. Sólo el 1% de las familias que tienen familia próxima no se relaciona nunca con ella (ibídem).

Entre los factores que nos permitan entender esta evolución en el comportamiento, nos encontramos el aumento de la presencia de la población mayor de 65 años, que ha crecido en 1,4 puntos desde 1991 hasta 1996.

Las *familias unipersonales* engloban al 5% de la población (GOÑI, 2000). En el año 1991, el 61% de las personas que viven en este tipo de hogares tienen una edad superior a 65 años. Ateniéndonos a los datos del año 1996, la presencia de este grupo de personas ha disminuido en un punto, si bien, podemos observar que la presencia de hogares habitados por una persona mayor de 80 años ha aumentado en un punto.

Además, hemos de tener en cuenta que la tasa de actividad de la mujer ha aumentado 14,5 puntos desde 1986 hasta 1996, así como su tasa de ocupación en 7,22 puntos (EUSTAT(d), 1999). Se puede inferir de estos datos, que la situación actual refuerza los lazos intergeneracionales entre los miembros de la familia, al crecer la necesidad de su utilización como recurso para la dispensa de la ayuda informal.

Esta situación obliga a replantear la intensidad y calidad de los intercambios intergeneracionales, a fin de poder hacer frente a una serie de responsabilidades familiares para las que los servicios de las redes formales son costosos y, en bastantes ocasiones, inexistentes.

Las redes comunicacionales también se mantienen con los parientes, aunque en menor medida que con los amigos, con los que se mantienen relaciones intensas, ya que el porcentaje de familias que adopta este tipo de comportamiento ha pasado de constituir el 51,7% en 1994, al 68,5% en 1999. De todas formas, la distribución de estos modelos relacionales, aunque presentes en todos los estamentos, no es homogénea entre las clases sociales.

Son las familias con un status social más alto las que se relacionan principalmente con amigos: 8 de cada 10 familias de status alto. Mientras tanto, son las familias menos acomodadas las que se relacionan sobre todo con parientes y vecinos, con los que se intercambian visitas y pequeños favores o servicios. También hemos de tener en cuenta las características del entorno, puesto que este tipo de relaciones está más presentes en las zonas urbanas que en las rurales en el caso de Bizkaia (EUSTAT (c), 2000).

### 2.1.3. Los hogares familiares y la presencia de ancianos

Las personas de edad igual o superior a 65 años se encuentran en todos los hogares, sin embargo, su distribución no es homogénea, siendo su presencia significativamente menor en *los hogares con hijos*, donde la población es más joven y, se puede deducir que son los ascendientes de dichas familias los que, en gran medida, conforman la población propia de los hogares unipersonales y de los hogares sin hijos. El sector de población analizado se concentra en: a) los hogares unipersonales, donde el 47% de las personas que los habitan tienen una edad igual o superior a los 65 años; b) en las familias compuestas, donde son el 37,99% de los miembros; y c) las familias nucleares sin hijos (40%):

**TABLA 4**  
**Tamaño medio de los hogares por tipo de hogar y distribución de la población por edad (CAPV, 1996) (en porcentajes)**

	Unipersonal	Compuesta	Nuclear sin hijos	Nuclear con hijos	Monoparental	Ampliada	Polinuclear
≥ 65 años	47	37,99	40,0	4,68	15,00	21,59	18,67
65-79 años	34	28,09	35,5	4,42	10,77	13,41	14,66
> 80 años	13	9,78	4,5	0,26	4,23	8,18	4,01

FUENTE: Censo de población y viviendas 1986, 1991, 1996. EUSTAT. Elaboración propia.

El 34% de los integrantes de los *hogares unipersonales* tienen una edad comprendida entre 65 y 79 años, mientras que el 13% es mayor de 80 años. En todo caso, son hogares formados en su generalidad por personas mayores, mujeres y viudas. Las familias unipersonales, junto con las compuestas y las ampliadas son las que presentan más miembros mayo-

res de 80 años, 14%, 9,78% y 8,18% respectivamente, mientras tanto, apenas se detecta su presencia en las familias nucleares con hijos, que son los hogares donde se aglutinan los miembros más jóvenes de la población total.

Además, los mayores de 65 años tienen una presencia significativa en los hogares mono-parentales (15%) y en las ampliadas (21,59%).

Cuando analizamos la calidad de vida y el grado de autonomía de los mayores, nos encontramos con que, —según los datos aportados por la *Encuesta de Condiciones de Vida 99* (EUSTAT, 2000)— en la CAPV el 9,2% de la población de 65 años y más presenta dificultades y la necesidad de ayuda, total o parcial, por parte de una tercera persona.

Si tomamos como referencia el colectivo formado por los mayores de 60 años, el porcentaje de personas que necesitan algún tipo de ayuda para el desarrollo de las actividades cotidianas asciende considerablemente: un 23,3% presenta un grado de autonomía limitado ya que precisa de la ayuda de otra persona para subir o bajar escaleras; un 11,1% presenta dificultades de movilidad dentro del propio domicilio; el 8,6% necesita de una tercera persona para poder vestirse y asearse; y, finalmente, un 3,7% depende totalmente de otra persona para comer.

En suma, el grado de dependencia es relativamente alto, lo que trae como consecuencia la necesidad de servicios apropiados para este sector de población, necesidad que tenderá a aumentar, tal como se muestra en la evolución de la población, donde está creciendo el colectivo de los mayores de 60 años, así como las expectativas de vida.

## 2.2. LA ESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Toda normativa referente al ámbito de los Servicios Sociales siempre ha contemplado entre sus objetivos la regulación y atribución de competencias entre los órganos forales y las instituciones comunes de la Comunidad, asunto éste dotado de una especificidad característica debido a la particular configuración administrativa que establece la *Ley de Territorios Históricos*<sup>1</sup>. De esta forma, nos encontramos con la *Ley 5/1996 de 18 de octubre de Servicios Sociales*, que sustituye a la *Ley 6/1982 de 20 de mayo sobre Servicios Sociales* y define las materias competenciales concretas propias de cada administración. Sin embargo, ante la complejidad cada vez mayor que el sistema de Servicios Sociales viene mostrando, se ha visto la necesidad de una nueva adecuación jurídica mediante el *DECRETO 155/2001 de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales*. Previamente, el 8 de febrero de ese mismo año, se procedió a la firma de un Acuerdo Institucional por parte del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y EUDEL<sup>2</sup>.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro nos ofrece un esquema de la distribución de funciones entre las tres administraciones:

<sup>1</sup> Se trata de la *Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos*, donde se establece la ejecución por parte de los Territorios Históricos dentro de su territorio «... de la legislación de las Instituciones Comunes» (artículo 7c.1). En la práctica supone dar un papel preponderante a los Territorios Históricos en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, papel éste reforzado por el sistema de *Concierto Económico*. Para mayor profundización en el tema, consúltese Lola SIMÓN, Idoia MARTIN «Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco» en Antonio GUTIERREZ RESA y Jordi GARCÉS FERRER (2000): *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

<sup>2</sup> EUDEL: Euskadiko Udaletxeen Elkarte/Asociación de Municipios Vascos.

**TABLA 5**  
**Determinación de funciones en materia de servicios sociales (Decreto 155/2001)**

<b>Gobierno Vasco</b>	
1. Prestación de renta básica 2. Prestación de ayudas de emergencia social 3. Expedición y renovación de los carnés de familia numerosa	
<b>Diputaciones Forales</b>	
<i>I. Centros y servicios destinados a colectivos específicos</i>	
I.I. Centros y servicios destinados a personas mayores	1. Valoración de la dependencia. 2. Programación de ocio y tiempo libre para personas mayores dependientes 3. Centros de día 4. Estancias temporales 5. Residencias para personas mayores dependientes 6. Acogimiento familiar
I.II. Centros y servicios destinados a personas con discapacidad	1. Valoración de la dependencia 2. Programas de apoyo a la movilidad 3. Programas de ocio y tiempo libre para personas con discapacidad 4. Centros ocupacionales 5. Centros de día 6. Programa de acogimiento familiar 7. Servicios residenciales
I.III. Centros y servicios destinados a infancia en situación de desprotección	1. Programas especializados de intervención familiar. 2. Programa de acogimiento familiar 3. Programa de acogimiento en centros residenciales. 4. Programa de adopción
I.IV. Centros y servicios destinados a otros colectivos en situación de vulnerabilidad	1. Programa de atención psicológica a víctimas de malos tratos y agresiones sexuales. 2. Programa de asesoramiento jurídico para personas objeto de malos tratos y agresiones sexuales 3. Programas de integración social de toxicómanos 4. Programas de alojamientos comunitarios para la población en riesgo de exclusión social 5. Programas residenciales para enfermos de SIDA
<b>II. Prestaciones técnicas</b>	
1. Programa de adquisición y uso de ayudas técnicas y de adaptación del medio físico (recuperables /no recuperables)	



**TABLA 5**  
**(Continuación)**

<i>III. Medidas de inserción social</i>	
2. Gestión de las prestaciones económicas: renta básica; pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación; pensiones de ancianidad e invalidez del Fondo de Bienestar Social.	
<i>IV. Otras prestaciones</i>	
1. Prestaciones en el marco de la LISMI.	
2. Emisión del Título de Familia Numerosa	
<b>Ayuntamientos</b>	
<i>I. Programas y servicios correspondientes a los servicios sociales básicos</i>	
I.I. Ser centros de información, valoración y orientación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio de información</li> <li>2. Servicio de Valoración</li> <li>3. Servicio de orientación</li> </ol>
I.II. Prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevenir y/o compensar la pérdida de autonomía en la vida cotidiana</li> <li>2. Prestar apoyo a las personas cuidadoras de la red natural de atención</li> <li>3. Favorecer la integración de los usuarios en el entorno comunitario</li> <li>4. Mejorar el clima de convivencia</li> <li>5. Detección de situaciones de necesidad</li> <li>6. Servicio de tele asistencia</li> <li>7. Fórmulas alternativas de convivencia</li> </ol>
I.III. Desarrollar progra. de intervención para facilitar la integración social, atendiendo prioritariamente la prevención de la marginación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas articulados a través de los convenios de inserción</li> <li>2. Programas básicos de intervención familiar, dirigidos a familias con menores en riesgo de desprotección: domicilio familiar, educación de calle</li> </ol>
I.IV. Programas de sensibilización y de fomento de la participación social en la comunidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo al desarrollo integral comunitario.</li> <li>2. Preparación y divulgación de campañas de sensibilización y mentalización social</li> <li>3. Fomento del asociacionismo y de la participación social</li> <li>4. Promoción de grupos de autoayuda</li> </ol>
I.V. Gestionar la tramitación de las prestaciones que le correspondan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ayudas de emergencia social</li> <li>2. La iniciación o incoación de otros expedientes relativos a otras prestaciones económicas que recaigan entre las competencias de las Diputaciones Forales o del Gobierno Vasco</li> </ol>

**TABLA 5**  
*(Continuación)*

I.VI. Elaborar información con criterios de homogeneización, coordinación y sistematización	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servir de soporte a las tareas de planificación</li> <li>2. Facilitar la realización de estudios y estadísticas</li> <li>3. Facilitar las tareas de inspección</li> <li>4. Facilitar las tareas de evaluación</li> </ol>
I.VII. Detectar las necesidades de su ámbito territorial y las anomalías que se produzcan en su satisfacción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informar a la población de la existencia del servicio social de base y del tipo de prestaciones y servicios que se tramitan desde el mismo</li> <li>2. Establecer cauces de colaboración y coordinación con otros servicios comunitarios y la red natural de atención</li> <li>3. Detectar la demanda no expresada y las deficiencias posibles en la prestación de servicios</li> <li>4. Poner en conocimiento de la Administración competente las deficiencias detectadas</li> </ol>
I.VIII. Alojamiento alternativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de acogimiento familiar para mayores dependientes</li> <li>2. Apartamentos tutelados o viviendas comunitarias</li> </ol>
<p>II. <i>Programas y servicios enmarcados en el artículo 12.2. de la ley 5/1996 de 18 de octubre de servicios sociales</i></p>	
II.I. Servicio acogimiento de urgencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La concertación de plazas hoteleras en el municipio de residencia</li> <li>2. Los pisos de acogida</li> <li>3. Los albergues, para las personas que carecen de domicilio fijo</li> </ol>
II.II. Centros destinados a favorecer la convivencia social y la solidaridad entre ciudadanos/as	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugares de encuentro y de ocio</li> </ol>

FUENTE: BOPV, Decreto 155/2001 de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales. Elaboración propia.

Uno de los aspectos relevantes a resaltar, reside en el papel principal realizado por las Diputaciones Forales con respecto al mantenimiento y desarrollo de los Servicios Sociales. Será función de éstas garantizar la existencia de los centros y servicios destinados a colectivos específicos, en calidad de servicios sociales especializados, con especial hincapié en la atención y cuidado de las personas dependientes. Es la administración foral quien tiene la capacidad de gestión y de dotación de los recursos financieros suficientes para el mantenimiento y desarrollo de la asistencia social. Es más, en el caso de las prestaciones destinadas a cubrir la renta básica y las ayudas de emergencia social, es la diputación foral quien gestionará los recursos, aunque sean éstas funciones que correspondan al Gobierno Vasco.

El *DECRETO 155/2001*, asigna al Gobierno Vasco la competencia en todas aquellas prestaciones y servicios relacionados con el ámbito de la Lucha contra la Exclusión Social,

según lo previsto por la *Ley 12/1998 de 22 de mayo, contra la exclusión social* y la *Carta de Derechos Sociales*, cuyo contenido se recoge en la *Ley 10/2000*. El propósito final es poder garantizar para todos los ciudadanos de la CAPV el acceso a la renta básica definida como un derecho social. La gestión de las prestaciones sin embargo, y tal como hemos señalado anteriormente, queda atribuida por ley en manos de las Diputaciones Forales.

Finalmente, los Ayuntamientos tendrán a su cargo los programas y servicios asignados por la *Ley 5/1996 de Servicios Sociales* a los denominados Servicios Sociales de Base, así como la puesta en marcha y desarrollo de servicios comunitarios tales como: 1) Los servicios de acogimiento y urgencia, cuya obligatoriedad se señala para poblaciones de más de 20.000 habitantes, aunque sin fijar período de tiempo preceptivo para su puesta en marcha a partir de la promulgación de la ley; y 2) los centros destinados a favorecer la convivencia social y la solidaridad entre los ciudadanos, de los que encontramos como su más claro exponente en la figura de los centros cívicos, profusamente desarrollados en la ciudad de Vitoria.

El Parlamento Vasco, además de la legislación básica relativa a los Servicios Sociales que ha posibilitado la reordenación y reestructuración de las diversas competencias entre los diferentes organismos públicos que conforman la Administración vasca, también ha promulgado una serie de disposiciones relativas a la estructuración y adecuación de los servicios y recursos destinados a las personas dependientes y de las que haremos una somera referencia cronológica:

Así pues, con posterioridad a la *Ley de Servicios Sociales de 1996*, señalaremos aquí dos decretos aprobados y cuya finalidad es la estructuración normativa de las residencias y los centros de día.

En primer lugar, surge el *DECRETO 41/1998 sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad*, que sustituye al *DECRETO 218/1990* de la misma finalidad. Lo que se pretende con el nuevo Decreto es reestructurar y ajustar los requisitos técnicos materiales y funcionales a las necesidades reales de la tercera edad, así como establecer de forma exhaustiva los derechos y deberes de los usuarios y las normas que han de cumplir los centros de iniciativa privada para su homologación.

Se considerará para el presente Decreto como «*servicio social residencial para la tercera edad, cualquiera que sea su denominación, titularidad o características, todo establecimiento que, mediante contraprestación económica, proporcione alojamiento, manutención y atención a cinco o más personas mayores de 60 años, así como a aquellas otras que por circunstancias personales y sociales puedan equipararse a las del mencionado colectivo*». Entre otras cuestiones, se recoge en el Decreto la necesidad de que el emplazamiento de tales servicios sea accesible, disponga de zona ajardinada, y presente la adaptación física adecuada a las necesidades de los usuarios y a los programas a desarrollar en su ámbito.

Posteriormente, se promulgará el *DECRETO 202/2000, de 17 de octubre, sobre los centros de día para personas mayores dependientes*. Con ello se pretende dar una respuesta a la diversidad de necesidades observadas en las personas mayores, partiendo de la heterogeneidad observada en tal sector de población. Se pretende, al tener en cuenta una serie de circunstancias asociadas a la condición de tercera edad, dotar de una estructura básica de atención complementada con los servicios sanitarios y coordinada con otra serie de servicios sociales comunitarios (ayuda domiciliaria, teleasistencia, estancias temporales en residencias...). La finalidad de tal estructura es posibilitar un servicio semi-institucionalizado que evite la institucionalización en residencias del anciano y, a la vez sirve de soporte a la familia con el fin de que puedan hacer frente a sus necesidades socio-laborales.

En el presente Decreto se considerará «*centro de día para personas mayores dependientes, cualquiera que sea su denominación o titularidad, todo establecimiento que ofrezca un programa de atención diurna individualizada, a 5 o más personas mayores de 60 años*

que necesitan la ayuda de otras para la realización de sus actividades de la vida cotidiana, así como a aquéllas que por circunstancias personales y sociales puedan equipararse a las del mencionado colectivo, en un espacio e instalaciones destinados a tal fin, con un personal y unos programas de actuación propios».

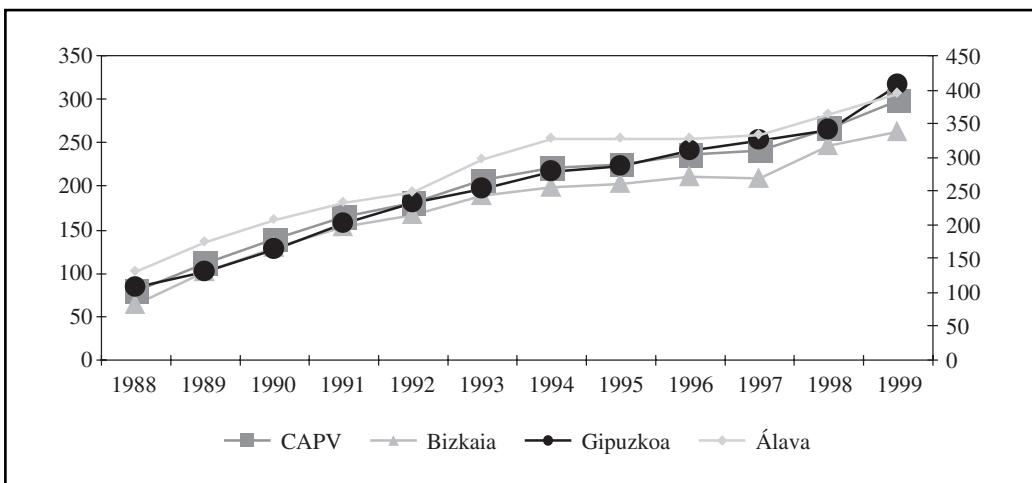
Este tipo de servicio, en fase de extensión, pretende mantener la autonomía y calidad de vida del anciano dentro de su hábitat natural. Para la homologación y autorización de funcionamiento de los centros de día se tendrán en cuenta aspectos básicos tales como cualificación técnica del personal propio o voluntario, la ubicación y la adecuación física a las necesidades del usuario, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas.

### 2.3. LOS SERVICIOS SOCIALES EN CIFRAS

A partir del año 1995 se ha estabilizado el gasto en Servicios Sociales, destinándose a tal partida alrededor del 1,7% del PIB de la Comunidad. Para el período 1989-1998 el crecimiento nominal del gasto corriente ha sido del 155,8%, y del 106,6% el de las transferencias directas a las familias, frente a un crecimiento del 83,3% registrado en el conjunto de la economía (EUSTAT (f) 2000).

Cuando tomamos en cuenta el Gasto/ PIB asignado a los Servicios Sociales en cada territorio, descubrimos, en primer lugar, que es ÁLAVA (1,8 en 1999) el territorio donde se destina mayor gasto y BIZKAIA el territorio de menor gasto (1,6). En segundo lugar, la partida asignada a la financiación de los Servicios Sociales tiende a estabilizarse debido, en gran medida, a que ÁLAVA mantiene constante el gasto/PIB durante los tres últimos años.

Sin embargo, al comparar el dato más preciso del gasto real por habitante se puede observar que ÁLAVA siempre ha sido el territorio que más presupuesto ha dedicado a ello, destacando de forma significativa sobre los demás, hasta el último año: en torno al año 1992, GIPUZKOA comienza a diferenciarse significativamente de BIZKAIA en cuanto a gasto/habitante se refiere y, ya en 1999 será el territorio que más asignación dará por habitante. La siguiente figura es ilustrativa de tal evolución:



FUENTE: EUSTAT (g) (2001): Personal, gasto y financiación de los servicios sociales por territorio. Elaboración propia.

**Figura 5.** Gasto/habitante (en euros) de los servicios sociales por territorio (1988-1999).

Llama la atención en el caso de BIZKAIA que sea éste el territorio que menor gasto asigna por habitante. Y ello a pesar de que su población constituye la mitad de la población total de la Comunidad, se encuentra concentrada en la zona metropolitana del GRAN BILBAO y ha sufrido en mayor medida la crisis económica.

### 2.3.1. Características generales de las entidades y centros de los servicios sociales

El número de entidades en el año 1999 es de 1.107. En atención a su titularidad jurídica, las entidades de carácter público conforman el 28% del total (308), mientras que las entidades de carácter privado suponen el 72% de las mismas (799). Dichas entidades<sup>3</sup> serán las responsables de gestionar los 2019 centros de servicios sociales censados para el año 1999. De dichos centros el 42% (854) serán de titularidad pública; de titularidad privada serán el 58% (1.165).

Según los datos aportados por *La Estadística de Servicios Sociales* (94, 95; 96; 97-98) y los últimos datos del EUSTAT(g) (2001), podemos asegurar que la proporcionalidad en la presencia de entidades públicas y entidades privadas, apenas sí ha sufrido ligeras fluctuaciones: en 1994, el 29% de las entidades eran de titularidad pública y el 71% de titularidad privada; en 1999, tal como se ha señalado anteriormente, los datos se distribuyen entre el 28% de titularidad pública y el 72% de titularidad privada. En cambio y, en lo que respecta a la titularidad de los centros sí parece que la tendencia consolidada es la de disminuir la presencia de los de titularidad privada, acercándose los valores de ambos. Si en 1994 nos encontramos con que el 35,7% de los centros eran de titularidad pública frente al 64,3% que eran de titularidad privada; cada año han ido aumentando los primeros en detrimento de los segundos, hasta llegar a las cifras de 1999.

La siguiente tabla nos muestra la evolución del número de entidades y centros a lo largo de los últimos años:

**TABLA 6**

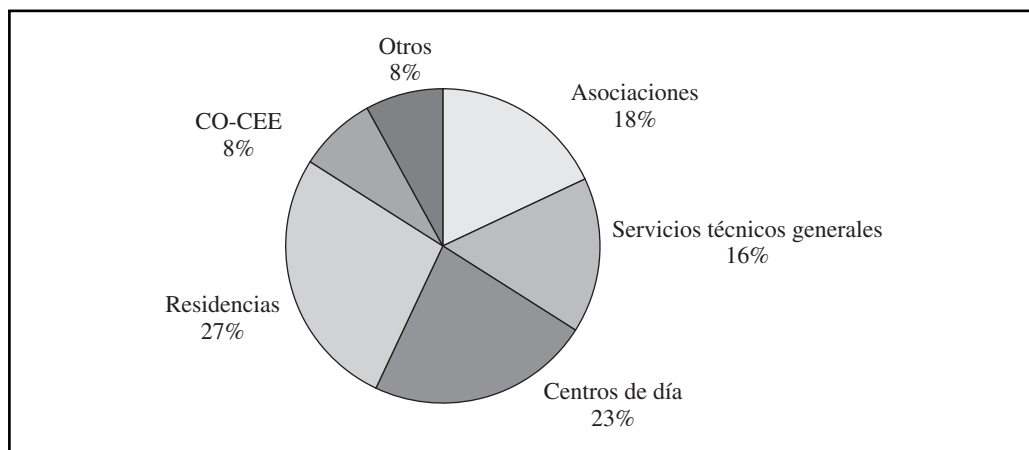
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entidad	1.019	1.003	975	990	1.037	1.107
Centros	1.623	1.022	1.032	1.782	1.924	2.019

Del año 1989 al año 1994 se dio una duplicación en las cifras de centros y en el personal voluntario. En el año 1995 las guarderías dejarán de ser consideradas servicios sociales, lo que explica la presencia de un menor número de entidades y centros que en el año anterior. En 1996 vuelven a bajar las cifras debido a una disminución y asimilación por parte de otros servicios, del número de centros y entidades dedicadas a infancia y juventud y al sector de la mujer. Hay que decir, por tanto, que los servicios destinados a los otros secto-

<sup>3</sup> La definición de entidad y la de centro se ajusta a la utilizada por el EUSTAT. Así, ENTIDAD será un organismo o institución (o subdivisión caracterizada por disponer de una contabilidad diferenciada) que desarrolla su actividad en la CAV, independientemente de su carácter público o privado, de que persiga fines de lucro o no. Por CENTRO entenderemos la unidad dotada de infraestructura material con ubicación independiente e identificable desde la que se instrumentan prestaciones sociales a uno o varios sectores o subsectores del área de acción social.

res de población atendida aumentarán este mismo año. A partir de 1998 se potencia otra vez el crecimiento del área de servicios sociales, crecimiento asociado a servicios para minusválidos y la tercera edad. Destacará el incremento del número de residencias para este último sector de población.

En el año 1999, la presencia de los diversos centros, en relación con su funcionalidad será la siguiente:



FUENTE: EUSTAT (k) (2001): Número de centros por ámbitos territoriales según tipo de centro (1999). Elaboración propia.

**Figura 6.** Distribución de centros de la CAPV en porcentajes (1999).

El mayor porcentaje de centros lo constituyen los denominados residencias y centros de día. Desde 1994, el número de centros ha crecido alrededor del 5% cada año, a excepción del crecimiento experimentado en el año 1995, respecto al número<sup>4</sup> del año anterior, que llegó a ser del 10%. Otro crecimiento por encima del 5%, se dará en el año 1998, ya que contará con el 8% más de centros que en 1997.

Al analizar la evolución del número de centros más pormenorizadamente para el período 1994-1999, observamos que, la presencia de las *Asociaciones* dentro de la distribución de los centros de servicios sociales ha aumentado más de 4 puntos. Ahora bien, parece darse una tendencia a la estabilización en el número de asociaciones a partir de 1997:

**TABLA 7**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Asociaciones	13%	16%	15%	19,75%	19%	18,42%

Entendemos por Asociación: Grupo de personas con una problemática común asociadas para su resolución. Normalmente ofrecen asesoramiento documental o técnico<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Este dato es así al exceptuar las guarderías —153 en total—, del año 1994, incluidas en la estadística de servicios sociales hasta ese año y que, a partir de 1995 no se las considerará como servicio social.

<sup>5</sup> Las definiciones de los diferentes tipos de centros son las utilizadas por el EUSTAT en sus diversas *Estadísticas de Servicios Sociales*.

Con la Ley de Servicios Sociales de 1996 se culmina la implantación de los Servicios técnicos generales y sociales comunitarios. Una vez cubiertos prácticamente todos los objetivos al respecto, el crecimiento de este tipo de centros se ha estancado y, consecuentemente ha disminuido su presencia relativa en relación con el resto de centros:

**TABLA 8**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ser. técnicos grales.	15%	17%	19%	18,40%	17%	16,29%

Servicios Técnicos Generales serán aquellos centros destinados a informar, coordinar y facilitar el acceso a los dispositivos de bienestar social en un área geográfica determinada. En este epígrafe se incluyen las Unidades Básicas de Asistencia Social.

Con respecto a los *Centros de Día*, después de 1997 su presencia relativa se estabiliza alrededor del 23% sobre el total de centros censados:

**TABLA 9**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Centros de día	27%	28%	25%	18,40%	23%	23,17%

Centros de día: centros abiertos en los que se promueve la convivencia, en una determinada población o barrio. Se ofrecen servicios de asistencia social y otros de carácter educativo y recreativo.

A partir del año 1998 aumenta el número de *Residencias* en la CAPV, lo que se ve reflejado en el porcentaje del 27% dentro de la distribución total de centros en función de su actividad.

**TABLA 10**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Residencias	24%	25%	25%	23,73%	27%	27,58%

Las Residencias son centros en los que se ofrece una atención permanente y una asistencia integral, mediante los servicios de alojamiento, manutención y otros servicios complementarios. En esta tipología se incluyen todos los centros que ofrecen servicio residencial: Centro de Acogida, Albergues, Centros de Recuperación en régimen de internado, Hogares Funcionales y Residencias propiamente dichas.

Es en el año 1999 cuando mayor será la presencia de los *Centros Ocupacionales* y *Centros de Empleo Especial*:

**TABLA 11**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CO-CEE	5%	6%	7%	6,5%	6%	8%

Centros Ocupacionales y Especiales de Empleo (CO-CEE) son los centros destinados a proporcionar servicios de terapia ocupacional y empresas cuya plantilla está constituida en su totalidad por personal minusválido, con el mínimo imprescindible de personal externo a este ámbito.

Finalmente, los centros encuadrados dentro del epígrafe *Otros*, aumentan su presencia en la distribución total hasta el año 1996: a partir de entonces fluctuará alrededor del 7,5%.

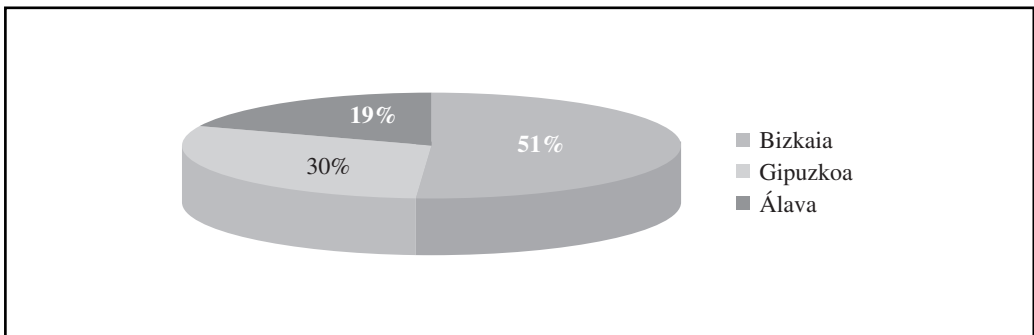
**TABLA 12**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Otros	7%	8%	9%	7,46%	8%	7,72%

Entendemos por *Otros*, aquellos centros caracterizados por desarrollar funciones específicas diferentes a las anteriores, siempre y cuando ello sea consecuencia de la aparición de una nueva modalidad de protección, o centros de difícil encuadramiento en cualquiera de los anteriores.

### 2.3.1.1. *La distribución territorial de las entidades y centros*

En el año 1999, BIZKAIA presenta el mayor número y porcentaje en entidades y centros ubicados en su territorio: 561 entidades y 952 centros del total de la CAPV. Le sigue en número el territorio de GIPUZKOA, con 330 entidades y 641 centros. Finalmente, el territorio de ÁLAVA contará en su haber con 216 entidades y 426 centros. la distribución porcentual será la siguiente:

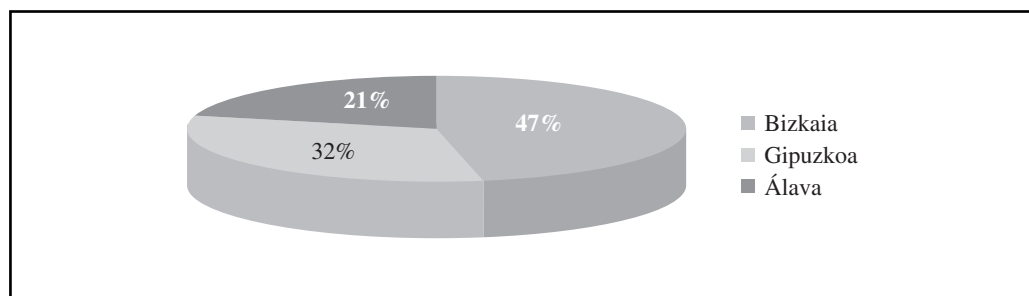


FUENTE: EUSTAT (i) 2001: Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio (1999). Elaboración propia.

**Figura 7.** *Distribución territorial de entidades en porcentajes (1999).*

Cuando analizamos la distribución territorial de los centros, podemos observar cómo los porcentajes aumentan en ÁLAVA y GIPUZKOA con respecto a la proporción de entidades ubicadas en su territorio, mientras que en el territorio de BIZKAIA se da una menor presencia relativa de los centros:





FUENTE: EUSTAT (i) 2001: Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio (1999). Elaboración propia.

**Figura 8.** Distribución territorial de centros en porcentajes (1999).

La distribución territorial de las entidades y centros destinados a los servicios sociales no ha sufrido grandes variaciones a lo largo del tiempo y, siempre ha guardado una proporción similar.

**TABLA 13**  
Número de centros por ámbitos territoriales según tipo de centro (1999)

Totales	CAPV		Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	2.019	%	426	%	952	%	641	%
Asociaciones	372	18,42	69	16,97	187	19,64	116	18,09
Ser. técnicos gales.	329	16,29	77	18,07	137	14,39	115	17,94
Centros de día	468	23,17	80	18,77	236	24,78	152	23,71
Residencias	557	27,58	127	29,81	254	26,68	176	26,67
CO-CEE	129	7,72	29	6,80	51	5,35	49	7,64
Otros	156	7,72	41	9,60	84	8,82	31	4,80

FUENTE: EUSTAT (i) (2001): Número de centros por ámbitos territoriales según tipo de centro (1999). Elaboración propia.

El menor porcentaje de Servicios Técnicos Generales se encuentra en BIZKAIA (14,39%), prácticamente 4 puntos menos que en los otros territorios, a pesar de albergar en su seno a la mitad de la población de toda la Comunidad.

ÁLAVA presenta un menor porcentaje de Centros de Día (18,77%) en la distribución de sus servicios, casi 5 puntos menos que en GIPUZKOA y 6 puntos menos que en BIZKAIA. Sin embargo, cuando de número de Residencias se trata, es ÁLAVA el territorio que presenta una presencia mayor de las mismas (29,81%) en términos relativos. En BIZKAIA y en GIPUZKOA, también es mayor la presencia de las residencias en comparación con la que ocupan los otros centros, pues llega a ser casi un 27% en ambos casos.

Nos encontramos que tanto en BIZKAIA como en ÁLAVA hay relativamente mayor número de centros englobados bajo el epígrafe de Otros<sup>6</sup>. En lo que respecta a su distribu-

<sup>6</sup> Los últimos datos disponibles en la actualidad, referidos a la asignación de tipos de centros en función de la población usuaria, corresponden al EUSTAT (f) (2000): *Estadística de Servicios Sociales (Entidades y centros) 1997-1998*. En consecuencia son estos datos los aquí utilizados.

ción, en primer lugar aparece que el 67,60% de los mismos están destinados a actividades relacionadas con la inserción social y el tratamiento de la marginación. En segundo lugar, y a gran distancia de los primeros, se hallan el 12% de estos centros, los cuales realizan funciones relacionadas con Infancia y Juventud, mientras que otro 12% de los mismos está destinado a labores relacionadas con las minusvalías. Les corresponde respectivamente un 4% a aquellos centros que se dedican a funciones relacionadas con el sector Mujeres y el sector Ancianos.

Cuando atendemos a la distribución intra-territorial, observamos que ésta guarda, en líneas generales, un paralelismo con la distribución poblacional, de tal forma que la mayoría de los centros los encontraremos en aquellas comarcas de las que es cabecera la capital del territorio. Así pues:

En ÁLAVA, el 67,6% de los centros se concentran en la Llanada Alavesa, comarca a la que pertenece Vitoria: en esta ciudad se encuentran 252 centros, que suponen el 59,15% del total de centros censados en el territorio. La provincia de ÁLAVA cuenta con una población de 286.177 habitantes<sup>7</sup>, de la que el 80% se encuentra viviendo en la comarca citada y el 76% en la capital.

En BIZKAIA, es Bilbao la ciudad que acapara el 35% de los centros, con una población que supone el 31,25% de la población total de la provincia: 1.139.012 habitantes, que a su vez conforman el 54% de la población de toda la Comunidad Autónoma. Cuando tomamos los datos de toda la zona metropolitana del Gran Bilbao, entonces el número de centros supondrá el 67% de todos los censados en esta provincia. La zona del Gran Bilbao cuenta en su haber con 884.083 habitantes, mas del 77% de la población censada en BIZKAIA, y el 42% de toda la Comunidad.

En GIPUZKOA, la distribución territorial de los centros se acomoda, al igual que en los otros dos territorios, a la distribución poblacional por lo que, en este caso, la influencia del factor capitalidad será menor: el 48% de los centros se encuentran ubicados en la comarca de Donostialdea (Donostia-San Sebastián); mientras que el 29% de los centros están en la misma ciudad de Donostia-San Sebastián.

### **2.3.2. Características de los centros según el perfil de sus usuarios**

Al tener en cuenta la distribución de los centros en función de los sectores de población atendidos, de la evolución observada para los datos disponibles al efecto, se deduce que la mayoría de los recursos han sido siempre asignados al sector de la tercera edad y al sector tradicionalmente designado como minusvalías. El mayor número de centros, tal y como hemos relatado anteriormente, se corresponden con el perfil de residencias y centros de día.

De todas formas y en el ámbito general, podemos ver la evolución de la distribución de los centros en la tabla 14.

Son aquellos centros destinados a los sectores Infancia y Juventud, así como a mujer los que han sufrido una disminución significativa, tanto en términos absolutos como relativos. Por el contrario, serán los centros destinados a la población anciana los que experimentarán un mayor aumento, mientras que los centros destinados al sector minusvalías y a la población general mantendrán una presencia constante, en términos de porcentaje, a pesar de experimentar un crecimiento en términos absolutos.

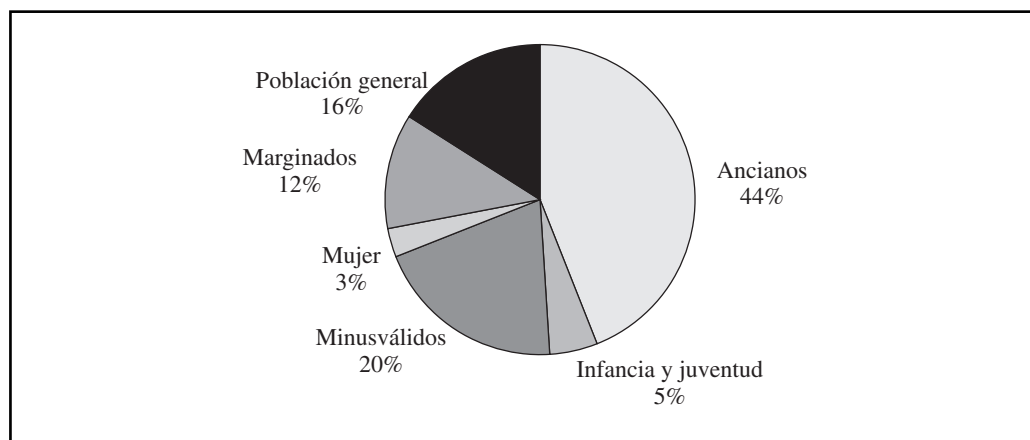
<sup>7</sup> Los datos de población utilizados provienen de la Actualización de la Población Municipal, realizada por el EUSTAT (2001) y, que se hallan recogidos en la tabla de Población actualizada por ámbito espacial, según el sexo y los componentes de la variación. 31-XII- 1998.

**TABLA 14**  
**Centros según tipo de población (1994-1997)**

	1994		1995		1996		1997	
Ancianos	532	32,8%	582	36,0%	619	36,5%	747	42,0%
Infancia y juventud	266	16,4%	112	6,9%	103	6,1%	98	5,5%
Minusválidos	266	16,4%	301	18,6%	343	20,2%	346	19,4%
Mujer	111	6,8%	122	7,5%	95	5,7%	70	3,9%
Marginados	209	12,9%	227	14,0%	218	12,9%	207	11,6%
Población general	239	15,0%	273	17,0%	317	19,0%	314	17,6%

FUENTE: EUSTAT: Estadística de servicios sociales (94, 95, 96, 97-98). Elaboración propia.

Durante el año 1998, se mantiene la tendencia en los datos:



FUENTE: EUSTAT (2000): Estadística de servicios sociales 97-98. Elaboración propia.

**Figura 9.** Centros según el tipo de población (1998).

De los 1924 centros censados en 1998, el 44% de ellos están destinados al sector ancianos, y suponen 837 centros en términos absolutos: 90 más que para el año 1997; en el sector de minusválidos encontramos 384 centros, es decir, 38 centros más que en el año anterior, si bien en términos porcentuales su presencia apenas ha aumentado 0,6 puntos.

Por último, debemos señalar que en lo que se refiere a los centros destinados a infancia y juventud éstos siguen su tendencia a disminuir tanto en términos absolutos como relativos: si en el año 1997 existían 104 centros destinados a dicho sector, en 1998 estarán censados 98; o sea 6 menos. Similar tendencia se observa para aquellos centros destinados al sector mujer, ya que habrá 4 centros menos que 1997.

### 2.3.2.1. Distribución de los centros por tipo de población y tipo de centro, según titularidad

Un análisis más pormenorizado de la evolución experimentada por la distribución de los centros para los últimos años de que se disponen datos al respecto (1995-1998), nos permi-

tirá constatar cuáles son los centros cuya presencia aumenta, a qué tipo de población están destinados y cuál es la titularidad de los mismos.

Así, en primer lugar y referente a los servicios técnicos generales y sociales comunitarios, dedicados a atender las demandas de la *Población General*, podemos decir que apenas ha sufrido variación la presencia de centros de titularidad privada a lo largo de los años, en términos absolutos: en 1995 el número de centros privados era 15 y en 1998 será 12.

En segundo lugar, al analizar la evolución de los centros destinados a *Infancia y Juventud*, podemos observar que siguen siendo mayoritarios los centros de titularidad privada: en 1995 suponían el 68% de los centros, y en 1998 conformarán el 65%, 3 puntos menos. Como se ha señalado anteriormente, la presencia de los centros destinados a este sector de población ha evolucionado a la baja: de 8 asociaciones censadas en 1995 hemos pasado a tener una asociación censada en 1998. Además ha disminuido el número de Centros de Orientación, así como el número de residencias. Sin embargo ha aumentado el número de los centros denominados como Otros, ya que han pasado de ser 8 en 1995 a ser 17 en 1998, todos ellos privados en ambos casos.

En tercer lugar, hemos de señalar que, en la causa de la disminución significativa del número de centros destinados al sector *Mujer* se encuentra la menor presencia del número de centros de titularidad privada destinados a este sector: si en 1995 los centros privados suponían un porcentaje del 72% sobre la totalidad de los centros; en 1998 el porcentaje de centros privados supondrá menos de la mitad, más concretamente el 46%. Es significativa la disminución del número de asociaciones, y de centros de día.

En cuarto lugar, el porcentaje del número de centros privados destinados al sector *Ancianos*, ha disminuido a lo largo del tiempo, aunque sigue siendo el más importante: en 1995 suponían el 67% del total y en 1998 serán el 59%. En el año 1998 nos encontraremos con 10 centros de día menos que en 1995, si bien y con relación a la titularidad jurídica de los mismos, los términos serán invertidos: en 1995 nos encontramos con 246 centros de día privados, y que supondrán el 67% de la oferta total de centros de día destinados a los ancianos; sin embargo, según los datos de 1998 la mayor oferta —263 centros— será pública y supondrá el 73,4% de la oferta total. El mayor crecimiento de centros destinados a los ancianos es el referido a los denominados como residencias: de 166 contabilizadas en 1995, hemos pasado a 238 en 1998, dándose el mayor crecimiento en la oferta privada de las mismas, ya que se ha pasado del 58% de 1995 al 65,54% de 1998.

En quinto lugar, y con respecto al sector de *Minusválías*, a excepción de las residencias, la oferta de centros para este sector es abrumadoramente privada: el 86% en 1995, y el 84% en 1998. La oferta privada de centros Ocupacionales y de Empleo, supone el 80%, a excepción de ÁLAVA donde, y a diferencia de la situación en los otros dos territorios, la oferta pública será superior. El crecimiento de las residencias durante el período de tiempo analizado ha sido favorable a la oferta pública.

En sexto lugar, han disminuido el número de centros asignados a la atención del sector denominado *Marginados*. La razón la encontramos básicamente en la disminución del número de asociaciones: si en 1995 eran 52 las asociaciones censadas, en 1998 pasaron a ser 22. No obstante, la oferta de centros sigue siendo mayoritariamente de carácter privado: el 86% en 1995 y el 84% para los datos de 1998.

En conclusión, podemos decir que el mayor crecimiento experimentado ha sido en los centros denominados residencias, de las que el 50,66% están destinadas a la atención de la tercera edad, en el año 1999, en suma, un 10% más que en 1994. En lo que respecta a las residencias para los demás sectores, los datos en términos absolutos han tendido a estabilizarse durante los últimos años.

## 2.4. LOS PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y EL VOLUNTARIADO

En la década de los años 90, la presencia significativa del voluntariado entra a forma parte del panorama de los Servicios Sociales. De hecho, es a partir de los años 1991 y 1994 respectivamente, cuando su presencia empieza a ser mayoritaria en ÁLAVA y BIZKAIA. La modernización y consolidación de los Servicios sociales, así como la puesta en marcha de programas relacionados con la lucha contra la pobreza y la exclusión, ofrece un efecto dinamizador en la iniciativa privada. Es en la consideración de los servicios sociales como la última red de protección, cuyas prestaciones están condicionadas a la práctica ausencia de cualquier otro recurso económico, familiar, relacional... donde podemos vislumbrar su filosofía de funcionamiento. De ahí el peso específico que en la actualidad tiene el voluntariado dentro del entramado de los servicios sociales y la peculiaridad de su rol.

De todas formas, en el año 1996, con la renovación de la *Ley de Servicios Sociales*, se reconoce la importancia del voluntariado en la estructura de los Servicios Sociales y la necesidad de ordenar y de dar una coherencia normativa y garantista a las actuaciones de dicho sector.

Con posterioridad a la Ley de Servicios Sociales, el Parlamento Vasco aprobó la *Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado*. La finalidad será regular, fomentar y promover la participación de los ciudadanos en acciones de voluntariado dentro de organizaciones sin ánimo de lucro (Art. 1). En todo caso, se estima dentro de la declaración de intenciones de la ley que, en ningún caso, la actividad del voluntariado deberá usarse como alternativa a la deficiencia de los servicios públicos. Se considera la función del voluntariado, dentro de aquellas acciones propias de la iniciativa social que sirvan para poner en marcha diversas innovaciones en el campo de los servicios sociales, más específicamente, dentro del ámbito de la desigualdad social y la pobreza.

En la definición de voluntario, se designa como tal a toda persona física que libre y voluntariamente realice una serie de actividades recogidas en la ley, conforme a una serie de condiciones establecidas en el artículo 2 de la misma: *a)* han de ser actividades de interés general realizadas de forma desinteresada y con carácter solidario; *b)* llevadas a cabo dichas actividades de forma libre y voluntaria, sin mediación de contrato laboral, civil o jurídico; *c)* la actividad a desarrollar será parte integrante de programas concretos, puestos en práctica dentro de una organización sin ánimo de lucro; *d)* no habrá retribución económica por ello; y, *e)* no puede suponer tal actividad una sustitución de los servicios profesionales remunerados.

Con el DECRETO 169/2000 se aprobará el reglamento de funcionamiento del Censo General de Organizaciones del Voluntariado. Sin embargo, no se prevé cuáles serán los mecanismos que la Administración pondrá en marcha para poder garantizar que la labor del voluntariado dentro de una organización, no se convierta en una sustitución encubierta del trabajo profesional remunerado.

### 2.4.1. El personal de los servicios sociales: personal propio y personal voluntario

Cuando analizamos el personal de los Servicios Sociales, vemos que para el año 1999, de 27.526 personas, son consideradas como personal propio 14.132, es decir, el 51%. En calidad de personal voluntario nos encontramos con 13.394 personas, lo que supone el 49%. Además, y en función de la titularidad del centro, el 19,35% de todos ellos realizan su labor dentro de los servicios de la red pública (5.328 personas), mientras que casi el 81% se encuentra dentro de la red privada (22.198 personas), de los que el 60% participa en calidad de voluntario:

**TABLA 15**  
**Distribución del personal de los servicios sociales según la titularidad jurídica de los mismos (1999)**

	%	Tipo de personal			
		Propio	%	Voluntario	%
Servicio público	19,35	5.162	36,52	166	1,23
Servicio privado	81,00	8.970	63,47	13.228	98,76

FUENTE: EUSTAT (k) (2001):Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio. 1999. Elaboración propia.

El 36,52% del personal propio de los Servicios Sociales de la CAPV pertenece a centros de titularidad jurídica pública y el 63,47% es personal propio de centros de titularidad privada.

Los datos referidos al año 1998 (EUSTAT (g), 2000) nos permiten analizar pormenorizadamente la distribución del personal en función de su actividad y de ellos podemos deducir que la mayor parte del personal técnico (69%); del personal de administración 53% y del núcleo denominado otros trabajadores (51%) se encuentran dentro del sector público. En cambio, dentro del sector privado, es mayor el número de efectivos las siguientes categorías de personal: el personal de servicio, el personal sanitario, el personal educativo y los trabajadores-usuarios CEE.

En lo que se refiere al personal denominado voluntario, prácticamente la totalidad del mismo presta sus servicios en centros de titularidad privada. A este respecto hemos de añadir que, en lo referente a ciertas funciones, superan no ya la dotación de personal propio privado, sino que también la dotación de personal propio total: Tal es el caso del personal de servicio, donde nos encontramos que el personal propio total es de 1787 personas, mientras que el personal voluntario es de 4444; en el caso del personal educativo, las cifras son similares 1348 y 1318 respectivamente. Y, finalmente, será en el caso del personal denominado «otros trabajadores», donde las diferencias son mayores: frente a 1041 trabajadores propios, nos encontramos con 6491 trabajadores voluntarios.

Como consecuencia, se puede deducir que la actividad de los servicios sociales en el País Vasco se sustenta en la iniciativa privada que aparece como hegemónica. Además, El personal voluntario supone un gran soporte a la labor llevada a cabo en estos centros.

#### **2.4.1.1. Características del personal de servicios sociales de Álava**

Según los últimos datos cotejados, ÁLAVA cuenta en su totalidad con 6016 trabajadores que realizan su labor dentro del ámbito de los Servicios Sociales, de los que 2723 (45%) están catalogados como personal propio y 3293 (55%) como personal voluntario. Además el 31% del personal pertenece a servicios de titularidad pública y el 69% desarrolla su labor en servicios de titularidad privada. La práctica totalidad del personal voluntario, se encuentra dentro del sector privado (véase tabla 16).

El 68% del personal propio se encuentra dentro del sector público, mientras que en el sector privado tenemos al 32% del mismo. La labor de la iniciativa privada se sustenta fundamentalmente en el personal voluntario ya que éste supone el 79% de sus efectivos.

**TABLA 16**  
**Distribución del personal adscrito a los servicios sociales en Álava (1999)**

	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Titularidad pública</b>	<b>%</b>	<b>Titularidad privada</b>	<b>%</b>
Propio	2.723	45	1.857	680	866	32,00
Voluntario	3.293	55	1	0,03	3.292	99,96
<b>Total</b>	<b>6.016</b>	<b>100</b>	<b>1.858</b>	<b>310</b>	<b>4.158</b>	<b>69,00</b>

FUENTE: EUSTAT (k) (2001):Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio. 1999. Elaboración propia.

#### **2.4.1.2. El personal en servicios sociales de Bizkaia**

Cuando analizamos la distribución del personal en función del territorio, observamos que es BIZKAIA quien acapara la mayor parte del personal; concretamente, de toda la Comunidad se encuentra en esta provincia el 43,68% del personal propio y el 50,89% del personal voluntario. En este territorio hay 12.992 personas realizando su labor dentro del sector de Servicios Sociales:

**TABLA 17**  
**Distribución del personal adscrito a los servicios sociales en Bizkaia (1999)**

	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Titularidad pública</b>	<b>%</b>	<b>Titularidad privada</b>	<b>%</b>
Propio	6.175	47,00	2.019	33,0	4.156	67
Voluntario	6.817	52,47	49	0,7	6.768	99
<b>Total</b>	<b>12.992</b>	<b>100,00</b>	<b>2.068</b>	<b>16,0</b>	<b>10.924</b>	<b>84</b>

FUENTE: EUSTAT (k) (2001):Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio. 1999. Elaboración propia.

La presencia del personal voluntario (52,47%) supera en más de 5 puntos la presencia del personal propio (47%) y, prácticamente la totalidad del mismo desarrolla sus tareas dentro del sector privado, donde, a su vez, el voluntariado supone el 62% de todos sus efectivos.

El 16% del personal se encuentra adscrito al sector público, mientras que es el 84% del personal el que realiza su labor en el sector privado. La presencia de la iniciativa privada es mayor que en ÁLAVA, y ello se ve reflejado en la distribución del personal entre el sector público y el privado.

#### **2.4.1.3. El personal de servicios sociales en Guipuzkoa**

La peculiaridad de este territorio frente a los otros dos, estriba en que la presencia del personal propio es superior: 61%, mientras que el porcentaje de personal voluntario es el 39%. Ahora bien, en este caso también es hegemónica la presencia del personal adscrito al sector privado (84%), con unos datos similares a los vizcaínos:

**TABLA 18**  
**Distribución del personal adscrito a los servicios sociales en Gipuzkoa (1999)**

	Total	%	Titularidad pública	%	Titularidad privada	%
Propio	5.234	61	1.286	25,0	3.948	75
Voluntario	3.284	39	116	3,5	3.168	96
<b>Total</b>	<b>8.518</b>	<b>100</b>	<b>1.392</b>	<b>16,0</b>	<b>7.116</b>	<b>84</b>

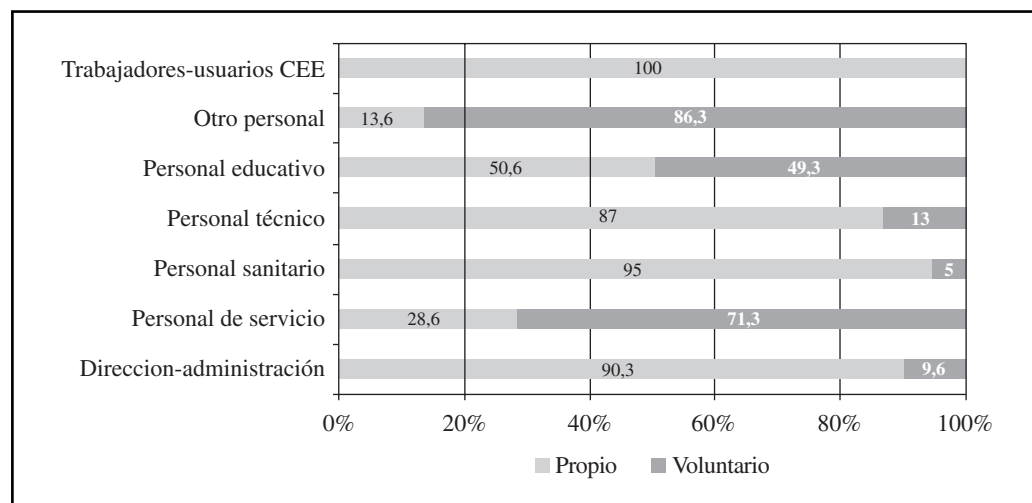
FUENTE: EUSTAT (k) (2001):Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio. 1999. Elaboración propia.

Además, el 25% del personal propio realiza su labor en el sector público y el 75% en el sector privado.

El factor que incide en la peculiaridad de GIPUZKOA respecto a la mayor presencia del personal propio, se define por el hecho de encontrarse dentro del sector privado la totalidad de los trabajadores-usuarios CEE. Este tipo de personal supone, a su vez, el 45,47% de todo el personal considerado para esta provincia, mientras que en ÁLAVA conforman el 25% y en BIZKAIA el 17,10%.

#### 2.4.2. Características generales del personal según la función realizada

Los datos últimos referidos a las características específicas de los profesionales que trabajan y colaboran dentro del ámbito de la acción social, pertenecen al año 1998. El informe EUSTAT (f, 2000), —y para los datos del personal en función de su consideración como propio o voluntario— indica que el número de profesionales es ligeramente superior en el sector voluntario, si bien la distribución dista de ser homogénea en función de la clasificación profesional:



FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales (entidades y centros) 1997-1998. Elaboración propia.

**Figura 10.** Personal propio y personal voluntario en la CAPV en 1998 (en porcentajes).



Del personal propio el 66% son mujeres, aunque su distribución entre las diferentes categorías profesionales consideradas es desigual. En todo caso, superan el 84% ente el personal de servicio, el personal sanitario, el personal técnico y otro personal. Entre el personal adscrito a dirección-administración, las mujeres son el 65% del personal propio, mientras que su presencia es menor entre el personal educativo: el 53%. Finalmente, dentro de la categoría denominada trabajadores-usuarios CEE, su presencia es manifiestamente menor, más específicamente el 37%. No disponemos de datos de clasificación del personal en función del sexo para el sector voluntario, pero es de suponer que será similar cuando no superior la proporción de mujeres en relación con el personal denominado propio. Creemos que esto sea así, ya que la mayor presencia de mujeres se da en aquellas subcategorías profesionales de menor rango, a excepción de determinadas profesiones tradicionalmente asociadas a las mujeres, como ATS, psicólogos, trabajadoras sociales.

Un análisis más exhaustivo de las cifras y de las diversas subcategorías profesionales nos permiten ver que el mayor peso del personal voluntario se encuentra entre aquellos profesionales sin una delimitación específica de su categoría profesional. La siguiente tabla nos muestra las cifras generales para cada categoría profesional:

**TABLA 19**  
**Personal propio y voluntario de los Servicios Sociales de la CAPV (1998)**

Totales	Propio		Voluntario	
	13.004	%	13.214	%
Dirección-administración	1.695	13	182	1
Personal de servicio	1.787	14	4.444	34
Personal sanitario	2.433	19	131	1
Personal técnico	1.036	8	150	1
Personal educativo	1.348	10	1.316	10
Otro personal	1.041	8	6.562	53
Trabajadores-usuarios CEE	3.664	28	–	–

FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales (entidades y centros) 1997-1998. Elaboración propia.

- a) *En lo que respecta al personal propio*, el núcleo de **trabajadores-usuarios CEE** conforma el mayor porcentaje a lo largo de los años: en 1994 eran el 23% y en 1998 el 28%; además, según datos relativos al año 1999 (EUSTAT (g) 2001), el porcentaje de este tipo de personal sigue en aumento, ya que para ese año supone el 29%, un punto más que en el año anterior.

Le siguen en número de importancia el **personal sanitario** que a partir de 1995 estabiliza su presencia en torno al 19%, en relación con la totalidad del personal propio. De los 2.433 profesionales censados como personal sanitario propio, el 79% corresponden a auxiliares de clínica; el 12% son ATS; el 4% médicos; el 2% fisioterapeutas y el 3% terapeutas ocupacionales.

El **personal de servicio** donde son incluidos los siguientes: personal de mantenimiento, hostelería, limpieza y otros servicios, estaba compuesto en 1994 por 1.920 personas, mientras que en 1998 su número será inferior: 1.787 personas. La mayor parte de estos trabajadores se dedican a labores de hostelería y limpieza, ya que entre ambas categorías suman el 82% de dicho personal.

En 1994, el **personal educativo** era el 14%. En el año 1995, y a causa de la no-consideración de las guarderías dentro del ámbito de los servicios sociales, la presencia relativa del personal educativo será tres puntos menos, porcentaje en el que parece haberse estabilizado su presencia, ya que si en el año 1998 éste se encuentra en torno al 10%, nos encontramos con que su peso específico, según datos parciales del año 1999, será del 12% (EUSTAT (g), 2001). De los 1.348 censados como personal educativo, el 47% son educadores y profesores; el 43% son definidos como monitores y capataces; los denominados como encargados-jefes CEE son el 6% y los animadores socioculturales son el 4%. La presencia de puericultores es testimonial, puesto que sólo son censados como tales tres profesionales.

El **personal técnico** propio (8% del total) está compuesto fundamentalmente por trabajadores sociales: el 70% del mismo. A gran distancia, se encuentra la otra subcategoría profesional más numerosa, la de los psicólogos que supone el 18%.

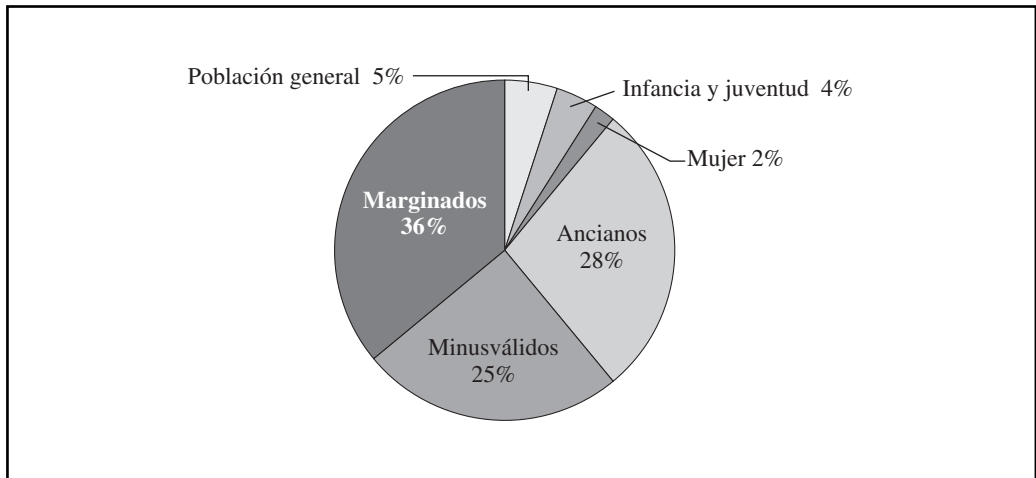
- b) *En lo que respecta al personal voluntario*, el mayor peso específico de trabajadores corresponde a aquel catalogado como **Otro Personal**: el 53%. En 1994 el personal encuadrado bajo este epígrafe suponía el 41% de todo el personal voluntario censado, por lo que su aumento ha sido realmente significativo. Bajo el epígrafe «otro personal», están incluidos los siguientes trabajadores: cuidadores, asistentes domiciliarios y otros.
1. *Cuidadores*, grupo de voluntarios que, si en el año 1995 suponían el 11% del personal voluntario total considerado bajo el epígrafe «otro personal», en el año 1998 corresponde su presencia al 6%.
  2. *Asistentes domiciliarios*: este tipo de personal ha desaparecido prácticamente en la consideración de personal voluntario, puesto que si en el año 1994 fueron contabilizados 460 voluntarios en calidad de asistentes domiciliarios y en el año 1996, 518, para el año 1998, solamente se contabilizan como tales 2 voluntarios.
  3. *Otros*: Diferente consideración nos merece esta categoría de voluntarios, puesto que aquí nos encontramos con el grueso de los voluntarios catalogados como otro personal, ya que siempre se ha movido en parámetros superiores al 80%, a excepción del año 1995 en que su porcentaje fue del 72%. Para el año 1998, el porcentaje será del 94%.

Le sigue en importancia numérica el personal voluntario considerado como **Personal de servicio**. Nuevamente aquí nos encontramos con que la práctica totalidad del personal voluntario aquí considerado se encuentra bajo la denominación otros servicios: el 98% para el año 1998, dato similar al de años anteriores.

El **personal educativo** supone el 10% del sector voluntario y se encuentra distribuido de la siguiente forma: el 31% son educadores y profesores; el 45% son monitores y capataces; y, el 22% son animadores socio-culturales.

### 2.4.3. Características del personal según la población atendida

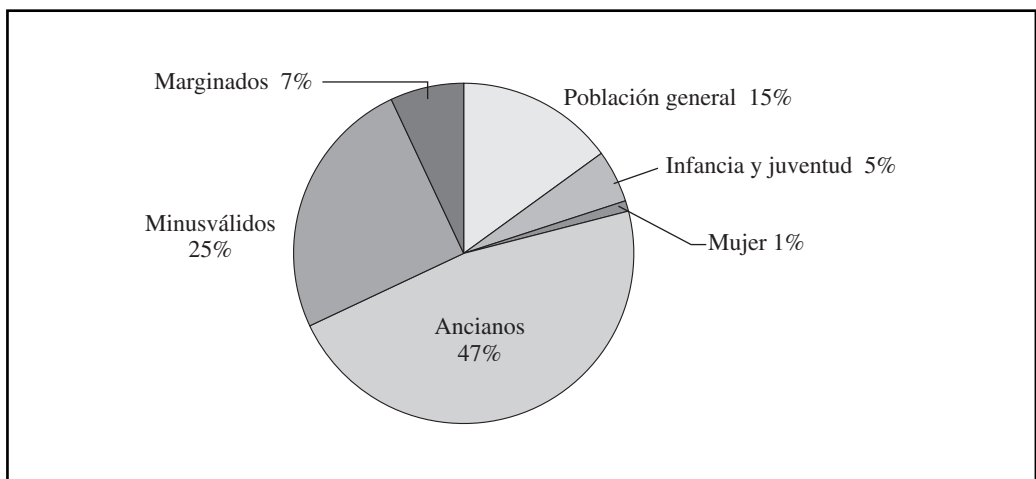
A tenor de los últimos datos correspondientes a la distribución del tipo de personal según la población atendida (EUSTAT (f), 2000), el mayor volumen de personal voluntario realiza su actividad en los sectores denominados como marginados, minusválidas y ancianos, ya que de las 13.214 personas censadas como personal voluntario, durante el año 1998, el 89% está a su servicio:



FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales 97-98. Elaboración propia.

**Figura 11.** *Distribución del personal voluntario, según la población atendida (1998).*

Son los sectores de población atendida –minusválías y ancianos- los que más recursos humanos utilizan, puesto que, a su vez, son los que mayores efectivos de personal propio tienen, junto con el sector de población general. De hecho, entre los tres suman el 87% de los 9340 trabajadores catalogados en 1998 como personal como propio. Mención aparte merece el sector denominado como marginados, ya que en su seno desarrollan su labor un contingente significativo de personal: 5.467, es decir el 24% de los 22.971 efectivos de personal total censados para el año 1998. Sin embargo, el personal propio no llega al 10% del considerado como tal, y así se refleja en la siguiente figura:



FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales 97-98. Elaboración propia.

**Figura 12.** *Distribución del personal propio, según la población atendida (1998).*

Al analizar la evolución de la distribución de personal dentro de cada sector, en la década comprendida entre los años 1988-1998, observamos que ésta ha sido desigual:

**TABLA 20**  
**Personal según población atendida (1988-1998)**

	Total	Propio	Voluntario
<b>Población general</b>			
1988	1.474	754	720
1998	2.043	1.411	632
<b>Infancia y juventud</b>			
1988	1.606	1.328	278
1998	1.012	463	549
<b>Mujer</b>			
1988	310	32	278
1998	380	84	296
<b>Ancianos</b>			
1988	4.120	2.617	1.503
1998	8.061	4.383	3.678
<b>Minusválidos</b>			
1988	2.075	1.582	493
1998	5.591	2.312	3.678
<b>Marginados</b>			
1988	1.764	193	1.571
1998	5.467	687	4.780

FUENTE: EUSTAT (f) (2000): *Estadística de servicios sociales 97-98*. Elaboración propia.

El crecimiento del personal propio para el sector *Población General* obedece a la consolidación de los Servicios Sociales de Base y Comunitarios.

*Infancia y Juventud*: en este sector disminuirá drásticamente el personal propio, debido a que, entre otras consideraciones, las guarderías dejarán de ser consideradas, a efectos prácticos, como servicios sociales a partir de 1994. El personal voluntario pasará de ser el 17% en 1988, al 54% en 1998.

*Mujer*: a lo largo de los años, ha seguido descansando en el personal voluntario la mayor parte de la actividad desarrollada en este sector, ya que para 1998, dicho personal supone el 78% del total de recursos humanos. A su vez, este dato implica una disminución de la presencia de dicho personal en 12 puntos a lo largo de la década considerada. Ello, probablemente ha sido gracias al desarrollo de los comúnmente denominados Servicios Municipales de la Mujer, de carácter público y, consiguientemente, dotados de personal propio.

*Ancianos*: si en 1988 el 36,48% de los recursos humanos era personal voluntario, en 1998 llegará a ser el 46%. La explicación la encontramos en la evolución que ha registrado la distribución del personal en ÁLAVA: si en 1988 en esta provincia se contabilizaban, dentro del sector ancianos, 14 trabajadores pertenecientes al personal propio por cada trabajador voluntario, en 1998, esta proporción es significativamente menor, de 1,8 trabajadores propios, por cada voluntario, proporcionalidad similar a la de los otros dos territorios. Esta evolución ha sido continuada en el tiempo, puesto que en 1990, la proporción ya había bajado de 14 a 3 empleados por cada miembro voluntario.

*Minusválidos*: se pasará de tener el 24% del personal en calidad de voluntariado para el año 1988, a que este porcentaje se eleve hasta un valor del 59% en 1998. La razón la

encontramos en la reestructuración del sector de minusvalías llevada a cabo en GIPUZKOA, y que implicará la disminución drástica del personal propio: en 1997 el cupo será de 2710 empleados, mientras que en 1998 se pasará a tener sólo 780 miembros, en calidad de personal propio. En todo caso, no se contabilizan en estos datos los denominados trabajadores-usuarios CEE.

*Marginados*: la atención de este sector ha sido depositada tradicionalmente en manos del voluntariado, suponiendo éste el 89% de todos los recursos humanos en el año 1988. Esta situación se mantiene en el tiempo, ya que en 1998 nos encontraremos con que el personal voluntario incluye al 87% de todos los efectivos para este sector.

## 2.5. SERVICIOS Y RECURSOS DEDICADOS A LAS MINUSVALÍAS

El desarrollo normativo llevado a cabo en la CAPV acerca de los recursos y servicios destinados a este sector de población, conoce una primera etapa plasmada en el *DECRETO 257/1986, de 18 de noviembre sobre Servicios Sociales para Minusválidos*. Mediante dicho Decreto, se delimita la consideración de tales Servicios a todos aquellos que tienen como finalidad principal la atención asistencial, por lo que no se contemplarán los programas expresamente destinados a desarrollar actividades de tipo laboral, de asistencia sanitaria y educativas, aunque sí la coordinación y colaboración con dichas áreas de actuación. Entran dentro de la normativa del decreto los denominados<sup>8</sup>:

- a) *Centros de Deficientes mentales Profundos*, considerados como tales aquellos establecimientos que atienden, en régimen de internado y permanentemente, a personas que, padecen una deficiencia mental grave —con o sin trastornos asociados— y cumplen los requisitos de imposibilidad de atención adecuada en el seno familiar y de tener cumplida edad mayor de 6 años, a excepción de circunstancias excepcionales.
- b) *Las Residencias de Grandes Inválidos*, establecimientos que prestan, en régimen de internado y con carácter permanente, servicios asistenciales a las personas físicamente impedidas para realizar por sí mismas las elementales tareas personales de aseo, alimentación, deambulación y otros. Los requisitos de uso son los mismos que se contemplan para los centros anteriores.
- c) *El Centro de Día*, configurados como servicios diurnos, abiertos y polivalentes para la atención de personas, gravemente discapacitadas e impedidas para el trabajo productivo, con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales. Se pretende que sean una alternativa a la asistencia en régimen de internamiento. En razón de su finalidad y características, se estima la idoneidad de los Ayuntamientos y Mancomunidades como los promotores de dichos servicios.
- d) *Los Centros Ocupacionales*, servicios que se sirven del trabajo como medio o terapia principal para conseguir de las personas minusválidas un mejor ajuste psicossomático y la máxima adaptación al medio social en que viven. Otro de los objetivos de este tipo de servicio consiste en la promoción de sus usuarios a puestos de trabajo en Centros de Empleo Especial. Los usuarios habrán de cumplir las siguientes condiciones: ser mayores de 18 años, poseer las capacidades mínimas para poder participar activamente de las actividades del centro, poseer la autorización legal de sus representantes legales y el compromiso de participación.

<sup>8</sup> Las definiciones aquí consideradas están transcritas de la normativa legal.

- e) Los *Servicios Residenciales*, viviendas que, dedicadas específicamente a personas minusválidas, tienen como finalidad la de albergar a minusválidos que carecen de hogar o que precisan, por razones familiares, laborales o de índole personal, un alojamiento asistido por personal especializado.
- f) Los *Servicios de Ocio y Tiempo Libre* y, a potenciar por la Administración e Instituciones, deben tener como objetivo la normalización y autonomía de los usuarios, así como el desarrollo de su madurez humana y social.
- g) Finalmente, tenemos los denominados como *Otros Servicios* donde se incluían servicios complementarios educativos o sanitarios, la Ayuda domiciliaria y las Asociaciones.

Con el *DECRETO 85/1994, de 8 de febrero, de modificación del Decreto sobre Servicios Sociales para Minusválidos*, se dará paso a la precisión de ciertos términos y medidas de carácter económico. Así pues, se da primacía al término «sanitario» sobre el «asistencial» a la hora de delimitar el servicio prestado en una residencia de personas disminuidas para la protección de sus salud y bienestar. Además se da una nueva redacción con el objetivo de flexibilizar la aportación de los usuarios, en función de sus posibilidades económicas. Ahora bien, en todo caso las prestaciones de carácter rehabilitador, educacional y sanitario que se precisen a causa de una minusvalía tendrán carácter gratuito.

Merece nuestra atención el mencionar la *Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad* cuyo objetivo es garantizar la accesibilidad del entorno urbano, de los espacios públicos, de los edificios, de los medios de transporte y de los sistemas de comunicación para su uso y disfrute de forma autónoma por todas las personas y, especialmente de aquellas con dificultades de movilidad debido a situaciones de discapacidad física, psíquica y sensorial, ya sean éstas temporales o permanentes.

La ley recoge una serie de disposiciones y obligaciones al respecto para los edificios de nueva construcción; asimismo, se recogen una serie de recomendaciones al respecto cuando se trate de rehabilitación de edificios ya construidos. También se tienen una serie de cuestiones asociadas a las condiciones de acceso al transporte público; a los espacios y edificios de uso público; servicios higiénicos, vestuarios y duchas; teléfonos; reservas en alojamientos turísticos; reservas en los edificios destinados a viviendas, sean éstas de protección oficial o vivienda libre. Para la promoción de la accesibilidad, se pondrán en marcha programas cuatrienales, siendo el primero a partir de los dos años de la publicación de la Ley, por lo que en la actualidad está en marcha el primero de ellos. Dentro de la Ley se incluyen medidas de control de desarrollo de la misma, además de un régimen sancionador a aplicar ante su incumplimiento.

### **2.5.1. Centros destinados a la atención de los minusválidos**

En una década se ha multiplicado por más de dos el número de centros destinados al sector de minusvalías: de 153 centros censados en 1988 hemos pasado a los 384 centros de 1998. Además es en BIZKAIA donde se percibe un aumento mayor, ya que la presencia de centros destinados a este sector de población ha pasado a ser tres veces mayor: de 54 centros censados en 1988, al final de la década serán contabilizados 166 (EUSTAT (f), 2000).

En el año 1998 los servicios destinados al sector de minusvalías son 384 en total, de los cuales 63 son públicos y 321 privados. La distribución de los centros para dicho año se recoge en la siguiente tabla:

**TABLA 21**  
**Distribución de los centros destinados al sector de minusvalías**  
**en la CAPV (1998)**

	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
Asociaciones	100	–	100
Centros de orientación	6	3	3
Centros de día	62	5	57
Residencias	76	30	46
Centros ocupacionales y especiales de empleo	123	24	99
Otros	17	1	16
<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>63</b>	<b>321</b>

FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales 97-98. Elaboración propia.

La respuesta a las necesidades de este sector ha surgido, en gran medida, de la iniciativa privada, aspecto éste vigente en la actualidad, de tal forma que en GIPUZKOA de los 123 centros censados, 114 (93%) pertenecen al sector privado. En el caso de BIZKAIA la situación es similar, ya que de los 166 centros censados, 152 (92%) están en manos del sector privado. En ÁLAVA, sin embargo, la oferta de servicios es más equilibrada con respecto a la titularidad del centro ya que, de 95 centros censados en la provincia 40 son públicos y 55 privados.

Al examinar con más detenimiento los datos para 1998, si exceptuamos las asociaciones, —que por definición pertenecen a la iniciativa privada—, y analizamos los otros tipos de centros nos damos cuenta de que en ÁLAVA se da una mayor presencia de centros de titularidad pública que de titularidad privada:

**TABLA 22**  
**Distribución territorial de los centros destinados al sector de minusvalías (1998)**

	<b>Álava</b>			<b>Bizkaia</b>			<b>Gipuzkoa</b>		
	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
C. de orientación	1	1	–	4	1	3	1	1	–
Centros de día	6	2	4	38	2	36	18	1	17
Residencias	24	19	5	23	5	18	29	6	23
C. ocupa. y CEE	29	17	12	50	6	44	44	1	43
Otros	3	1	2	12	–	12	2	–	2
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>127</b>	<b>14</b>	<b>113</b>	<b>94</b>	<b>9</b>	<b>85</b>

FUENTE: EUSTAT (f) (2000): Estadística de servicios sociales 97-98. Elaboración propia.

Es el sector de las minusvalías, tras el sector de ancianos, el que mayor número de asociaciones tiene en su haber, concretamente 100, casi un tercio del total de asociaciones relacionadas con los Servicios Sociales.



### 2.5.1.1. *El modelo de los centros de empleo guipuzcoanos*

El planteamiento propio de la intervención en el sector de las minusvalías dentro de este territorio, marcará su impronta en la estructuración del sistema de servicios sociales, enraizado en un tejido asociativo fuerte y con una fuerte implicación en la gestión y estructuración de los programas por parte de la Diputación Foral.

En el año 1975 GIPUZKOA contaba con una importante red de entidades sin ánimo de lucro, dentro del sector de las minusvalías, que creaban servicios de tipo asistencial y ocupacional y entre las que destacaba la Asociación AZTEGI, promovida por Jose Egia. Posteriormente, José Egia dotó una Fundación de documentación en deficiencia mental y que constituye el origen del actual Centro de Documentación y Estudios, SIIS.

Se pusieron en marcha una serie de servicios caracterizados por la profesionalización y la creación de estructuras típicas de la gestión administrativa desde una perspectiva empresarial, a la vez que las condiciones laborales y los salarios pretenden adecuarse a los establecidos en el mercado. La empresa pionera en el sector será AZTEGI, que trabaja en el sector desde una doble vertiente filosófica: la protección de sus usuarios, por una parte y, por otra la posición de una perspectiva transitoria en la creación de servicios, con la finalidad última de su traspaso a la Administración pública. Se construye una red de gestión que coordina las necesidades y demandas de los servicios y gestiona directamente con los organismos competentes (F.O.N.A.S., I.N.S.E.R.S.O.) la financiación. (SIMÓN et al., 2000).

La evolución habida dentro de la red de actuación en el campo de las minusvalías desde principios de los años 80 ha dado lugar a un entramado laboral basado en criterios de eficacia y competitividad. El origen lo encontramos en la Asociación AZTEGI, dedicada a la protección de deficientes mentales profundos. En un primer momento se establece una red de escuelas de educación especial a través de la Caja de Ahorros para, en el año 1975 dar lugar a la constitución, con personalidad jurídica propia, de Talleres Protegidos GUREAK. Esta empresa de empleo protegido es, en la actualidad la promotora de la red SARELAN.

Más adelante, la Asociación AZTEGI se diversifica y se convierte en la Fundación ULIAZPI —cuyo cometido consiste en la asistencia a deficientes mentales profundos— como medio para proceder a su publicación. Su modelo de gerencia empresarial es contemplado hoy en día dentro de las aportaciones del sector privado. Actualmente se encuentra en una etapa de redefinición del servicio debido al envejecimiento de la población, por lo que en la actualidad se configura más como una pre-residencia de la 3.<sup>a</sup> edad, destinada a un sector específico de la población.

El siguiente ámbito de actuación corresponde a los servicios denominados *Centros de Empleo*, con predominio de la iniciativa privada. Nos encontramos con tres centros que, a su vez, conforman tres grandes familias: GUREAK, KATEAK y LEGAIA quienes representan una estructural empresarial que mantiene una relación privilegiada con la Diputación y el INEM. GUREAK, el líder, se constituye en S. A., se conforma como un holding compuesto de 8 empresas y la unidad de recursos humanos denominada ZEHARO dentro del marco de la Iniciativa Comunitaria HORIZON. El socio principal de dicha sociedad es la Diputación y, el resto de la sociedad se halla constituida por la KUTXA, Ayuntamiento de San Sebastián, FUNDESCO y AZTEGI.

Las tres iniciativas empresariales para la integración social y laboral del colectivo minusválido convergen en el **Proyecto SARELAN** —siendo T.P. GUREAK S.A. su promotor y piloto— y cuya finalidad es estructurar la gestión de los centros de empleo en un *modelo integrado de gestión*, para toda la Red de Empleo Protegido en GIPUZKOA y, que entre otros objetivos plantea favorecer la extensión de los recursos laborales y empresariales hacia



otros colectivos de población en desventaja para su inserción en el mercado de trabajo. Se consolida un único grupo de gestión fuerte que coordina el conjunto, facilita la desaparición de las subvenciones a fondo perdido, además de evitar la dispersión de los programas y la mala gestión de los mismos. (Ibídem).

En la actualidad, el Grupo GUREAK dispone de 15 centros de trabajo y 11 empresas; es decir, reúne a 26 centros de trabajo con 2.300 empleados de los cuales 2.150 son discapacitados acogidos a la contratación del régimen CEE y desarrolla su actividad para el sector de accesorios del automóvil, además de la creación de empresas filiales dedicadas a actividades muy diversas. En el año 1998 finalizó la actividad con una facturación superior a los 24 millones de euros (4.200 millones de pesetas). (FERNÁNDEZ DEL PINO, 2002).

El siguiente miembro de SARELAN, KATEA, se halla constituido por los centros de empleos que acogen a minusválidos físicos y sensoriales, consta de unos 500 trabajadores, 350 de ellos fijos. Su soporte principal lo constituye el INEM. En 1992, la Diputación aporta 1.000 millones de pesetas. En un principio, la participación en la gestión se correspondía con los siguientes porcentajes: trabajadores el 60%, FUNDOSA (O.N.C.E.) 20% y GIZARTEKINTZA<sup>9</sup> 20%. Después de 1996 se reestructura el grupo y se procede, finalmente a la refundación de KATEA, pasando a conformar una estructura semejante a la de GUREAK. Esto es, se constituye en Sociedad Anónima., donde la Diputación cuenta con una participación del 34%, FUNDOSA lleva una participación del 33% y los trabajadores el 33%. Es decir, los socios mayoritarios se corresponden con GUREAK, S. A.

Por último, tenemos a LEGAIA, que surge tras la quiebra y liquidación de AGPM. En un primer momento se presenta como LEGAIA Sociedad Limitada, para, posteriormente constituirse en LEGAIA Sociedad Anónima Limitada. Tiene en su seno 250 trabajadores de los que la mitad serán fijos.

Como hemos señalado anteriormente, estos tres entes convergen en el *Proyecto SARELAN*, cuya finalidad es estructurar la gestión de los centros de empleo, crear una cabecera única para toda la Red de Empleo Protegido en GIPUZKOA. De esta forma, y en primer lugar, se apoya en una intervención con accionistas única para toda la red; y, en segundo lugar, se consolida un único grupo de gestión fuerte que coordina el conjunto. Es una actuación de la red discriminatoria, en el sentido de centralizar la estructura y la imposición de una única ventanilla de acceso a las subvenciones y ayudas (ONCE, Diputación), con lo que las subvenciones a fondo perdido desaparecen, además de evitar la dispersión de los programas y la mala gestión de los mismos.

### 2.5.2. El personal del sector de minusválías

En el sector de minusválías trabajan 5.976 personas de las que una parte considerable —3.664— entran dentro de la categoría de **trabajadores-usuarios CEE**, a la que pertenecen el 61% de todos los empleados considerados para los centros ocupacionales y especiales de empleo. De ellos, 2.962 trabajan en el sector privado, siendo GIPUZKOA el territorio donde encontraremos a la mayor parte de ellos:

<sup>9</sup> GIZARTEKINTZA es la denominación del área de Servicios Sociales de la Diputación Foral de GIPUZKOA.

**TABLA 23**  
**Trabajadores-usuarios en la CAPV (en porcentajes), año 1998**

	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>
CAPV	3.664	–	702	–	2.962	–
Álava	666	18	447	64	219	7,39
Bizkaia	829	23	255	36	574	19,37
Gipuzkoa	2.169	59	–	–	2.169	73,00

FUENTE: EUSTAT (f) 2000. Elaboración propia.

A partir de los datos disponibles para el año 1999, podemos deducir que se mantienen las tendencias observadas con anterioridad para este tipo de trabajadores:

**TABLA 24**  
**Trabajadores-usuarios en la CAPV (en porcentajes), año 1999**

	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>
CAPV	4.115	–	727	–	3.388	–
Álava	679	16	457	63	222	6,5
Bizkaia	1.056	26	270	37	786	23,0
Gipuzkoa	2.380	58	–	–	2.380	70,0

FUENTE: EUSTAT (k) (2001): Características generales de los servicios sociales por titularidad y territorio. 1999. Elaboración propia.

Además, el aumento de peso específico de la categoría trabajadores-usuarios CEE ha sido mayor en BIZKAIA que en los otros dos territorios: un punto en el sector público y alrededor de cuatro puntos en el sector privado.

Con respecto a la evolución observada en la dotación del resto de personal no contemplado dentro de la consideración de trabajadores-usuarios CEE, lo primero a señalar es la inversión en los últimos 10 años considerados de la distribución del personal entre las dos categorías consideradas: propio y voluntario, con la consiguiente disminución de la diferencia de presencia entre ambas:

**TABLA 25**  
**Personal del sector de minusvalías (no trabajadores-usuarios) de la CAPV (1988-1998)**

	<b>Total</b>	<b>Personal propio</b>	<b>%</b>	<b>Personal voluntario</b>	<b>%</b>
1988	2.075	1.582	76	493	24
1998	5.591	2.312	41	3.279	59

FUENTE: EUSTAT (f) 2000. Elaboración propia.

A excepción de GIPUZKOA, para 1998 en los otros dos territorios será mayor el número de efectivos que realizan su labor como personal voluntario, frente al considerado personal propio:

**TABLA 26**  
**Distribución territorial del personal del sector de minusválías**  
**(no trabajadores-usuarios) (1988-1998)**

		Total	Personal propio	%	Personal voluntario	%
Álava	1988	324	220	68	104	32
	1998	1.203	427	36	776	64
Bizkaia	1988	884	655	74	229	26
	1998	3.091	1.105	36	1.986	64
Gipuzkoa	1988	867	707	82	160	18
	1998	1.297	780	60	517	40

FUENTE: EUSTAT (f) 2000. Elaboración propia.

De todas formas, la tendencia observada en los tres territorios hace referencia a la disminución en mayor o menor grado del personal propio a favor de una mayor presencia del personal voluntario. La causa se puede hallar en el crecimiento significativo de los centros a partir de 1988 que, en el caso particular de los denominados Centros Ocupacionales y Especiales de Empleo, los regidos por la iniciativa privada, supondrán para el último año el 80% de toda la oferta. De todas formas, y como conclusión, podemos destacar que el crecimiento de los centros para minusválidos ha sido muy alto en toda la Comunidad: en **ÁLAVA** se ha pasado de 36 centros censados en 1988 a 95, por lo que se multiplica por dos veces y medio el número de centros; **BIZKAIA** pasa de tener en su haber 54 centros en 1988 a 166, es decir, se triplica el número; en **GIPUZKOA** también se da el crecimiento aunque en menor medida, merced a la reordenación y estructuración del sector, por lo que se pasará de haber 63 centros en 1988 a tener 123 en 1998, lo que supone la duplicación de la oferta.

## 2.6. LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

Las consecuencias de la crisis económica vivida durante el período comprendido entre 1975 y 1985 tienen una especial relevancia en nuestra comunidad. Al declive de la industria siderúrgica le acompañará la persistencia del desempleo: en el año 1973, la tasa de paro era prácticamente nula, mientras que en el año 1985 llegó a alcanzar un valor del 24%.

La situación de crisis supuso la práctica desmantelación de la industria<sup>10</sup>, base de la estructura ocupacional en el País Vasco. El problema se cronificó en tanto no se había dado un proceso paralelo de terciarización de la economía y se hizo presente una negativa evolución de la inversión. La consecuencia más inmediata la encontramos en que la situación de desempleo se convirtió en un problema estructural, del que sólo muy recientemente se ha podido vislumbrar una salida.

El mayor número de parados se produjo en el bienio 1993-1994, cuando se alcanzaron tasas de paro cifradas en el 25%. A partir de entonces el paro ha disminuido significativamente, de tal forma que la tasa de paro será del 9,9% a finales del año 2001, la más baja desde finales de los setenta.

<sup>10</sup> Para un mayor conocimiento de la situación del País Vasco respecto al desempleo, se puede consultar la obra de ARAUJO, A.; BASTERRETXE, I.; GONZALEZ, A.; SIMÓN, L.; Y SAIZ, M. (2001): *Situación del empleo en Bizkaia: estrategias para afrontar el paro*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

La situación vivida desde principios de los años 80 hasta tiempos más recientes, trajo un descenso significativo del nivel de renta familiar. La consecuencia más inmediata de este proceso supuso un proceso que desembocó en la precariedad de las condiciones de vida para una parte significativa de la población, con especial incidencia en BIZKAIA, concretamente en la zona del Gran Bilbao.

A la hora de analizar la pobreza, nos atenderemos, a efectos prácticos, a la clasificación utilizada por la administración vasca en los estudios y análisis dedicados al fenómeno de la pobreza<sup>11</sup>. entre pobreza de mantenimiento y pobreza de acumulación:

- En el primer caso, al mencionar **La Pobreza de Mantenimiento**, estamos refiriéndonos a determinadas situaciones potenciales de precariedad, de riesgo de pobreza, que pueden llegar a ser reales, y relacionadas con:
  - a) *Situaciones de riesgo de pobreza grave*, cuando es difícil o insuficiente el mantenimiento de la cobertura regular de aquellos gastos asociados a necesidades elementales, tales como alimentación, vivienda, vestido, calzado...
  - b) *Situaciones de riesgo de ausencia de bienestar*, cuando tomamos en cuenta la disponibilidad insuficiente de medios económicos para hacer frente a unos mínimos de bienestar y comodidad esperados en una sociedad.
- En el segundo caso, cuando se trata de **La Pobreza de Acumulación**, ya no nos referimos a la probabilidad o realidad de ingresos insuficientes y que provoca situaciones de precariedad o de pobreza grave. La pobreza de acumulación es un concepto que en sí define una situación estructural de pobreza asociada a la precariedad en las condiciones generales de vida a largo plazo.

### 2.6.1. La evolución de la pobreza de mantenimiento y de acumulación en la CAPV: el Informe sobre la pobreza de 1986 y la Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2000

#### 2.6.1.1. El Informe sobre la pobreza de 1986

Los resultados del estudio de 1986 «La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)» (*DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL*, núm. 47, 1992) produjeron un gran impacto político y social, ya que no sólo confirmó la fuerte presencia de bolsas de pobreza entre las capas de población tradicionalmente asociadas a ella, sino que también detectó la presencia de un nuevo tipo de pobreza relacionada con la situación de desempleo. De hecho, se pudo constatar que hogares que hasta entonces habían permanecido dentro de parámetros estándar con relación a la estabilidad y el bienestar económicos, ahora vivían situaciones de precariedad o pobreza importantes.

La realidad retratada por el Informe, entre otras cuestiones, se define en que:

<sup>11</sup> La distinción entre pobreza de mantenimiento y pobreza de acumulación ha sido una constante en todos los documentos y análisis que la administración vasca ha realizado sobre el tema, ya sea en los diversos *DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL*, dedicados al *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza* (núms. 47, 50, 51 y 52), como en la *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000 —Resumen y conclusiones—* donde se delimita la clasificación de los diversos niveles de pobreza y que nosotros recogemos.

- A inicios del año 1986, el 38,5% de los hogares de la CAPV, se encontraban en situación de pobreza o precariedad económica.
- Se determina la aparición de un nuevo tipo de pobreza asociado a la situación de desempleo provocada por la crisis económica, y que corresponde al 22,4% de los hogares de la Comunidad: hogares que, previamente gozaban de bienestar y estabilidad económicos y que, en la situación actual presentaban, en su inmensa mayoría un deterioro relativo de la capacidad de consumo.
- Se considera que un 9,1% de los hogares se encuentran afectados de pobreza grave, entendiendo como tal aquellos casos más precarios en los dos tipos de pobreza, de los que el 0,5% vivían en condiciones tercermundistas y, un 3% en situación de pobreza múltiple. Finalmente, se apreció también la presencia de un 6,9% de hogares donde se daba una situación carencial, mayoritariamente de tipo coyuntural, y en relación con la adquisición de bienes duraderos asociados al bienestar.

La distribución territorial de la pobreza no es homogénea: la posibilidad de pobreza o de precariedad económica es mayor en el territorio de BIZKAIA (42,7%) que en ARABA (33,7%) y en GIPUZKOA (32,9%). La pobreza se concentrará en el territorio de BIZKAIA, que llegará a acoger al 61,9% de los hogares pobres de toda la Comunidad Vasca.

Las bolsas de pobreza crónica se distribuirán entre:

- a) Las comarcas rurales de montaña con enclaves industriales muy localizados.
- b) Los cascos históricos de las ciudades de Bilbao y Vitoria, habitados en su mayoría por población inmigrante recién llegada, ancianos sin recursos y diversos colectivos marginales.
- c) Las zonas de población mayoritariamente obrera, como el caso de determinados barrios de Bilbao, la zona de la Margen Izquierda en BIZKAIA y, la zona de DONOSTIALDEA en GIPUZKOA.

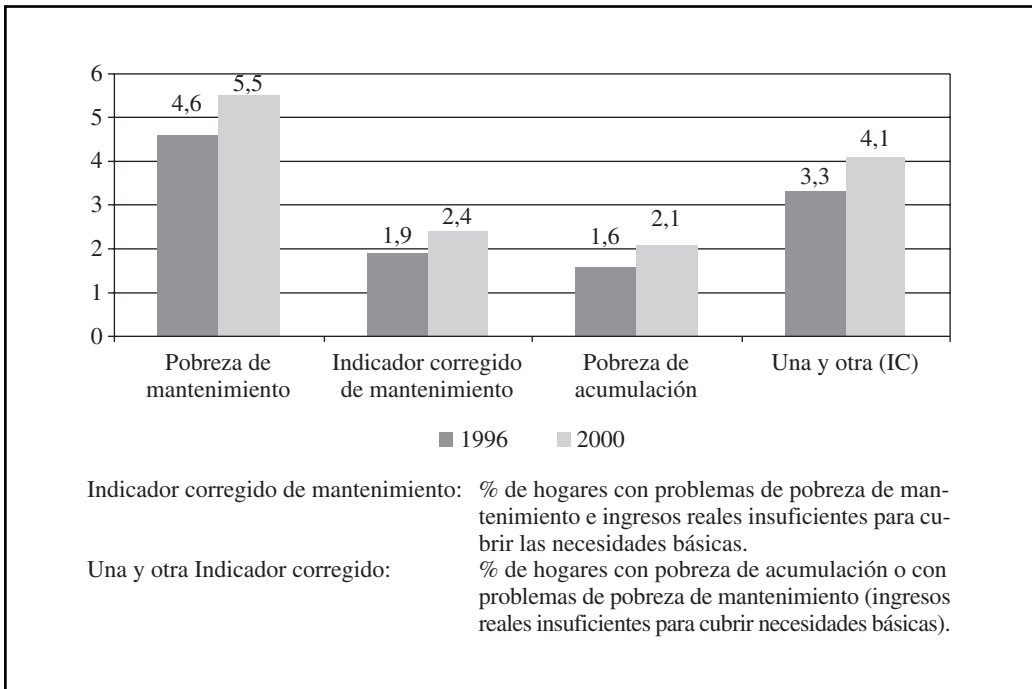
### **2.6.1.2. La Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2000<sup>12</sup>**

Una gran parte de la pobreza de mantenimiento, tradicionalmente, ha guardado una relación directa con la situación coyuntural económica, de tal forma que a mayor crisis económica y mayores cotas de desempleo, con toda probabilidad, deberemos de esperar que los recursos mensuales en manos de una parte significativa de la población no sean suficientes a la hora de mantener y alcanzar el grado de bienestar alcanzable establecido para dicha sociedad.

En el caso específico de la CAPV, podemos decir que, efectivamente, sí es así ya que, si en 1986 el 38,5% de los hogares se encontraban como mínimo en situación de precariedad, para 1996 dicho porcentaje comprenderá el 31,6% de los hogares, mientras que para el año 2000 el porcentaje de los hogares en riesgo de ausencia de bienestar podremos establecerlo en el 28,8%. De todas formas, si bien la disminución es significativa, no lo ha sido en la misma proporción en que ha tenido lugar el crecimiento económico.

Es más, cuando analizamos más pormenorizadamente los índices de pobreza en aquellos hogares con ingresos reales insuficientes para cubrir necesidades básicas, observamos que éstos han aumentado desde 1996:

<sup>12</sup> Los datos y conclusiones aquí referidos son los propios de la *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2000 —Resumen y Conclusiones—*, realizada por el GOBIERNO VASCO y cuyo contenido se recoge en un Informe de carácter interno.



FUENTE: Gobierno Vasco. Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2000.

**Figura 13.** Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento y de acumulación en la CAPV (1996-2000). (Datos en porcentaje sobre el total de hogares).

El porcentaje de hogares en situación de riesgo de pobreza grave muestra una tendencia ascendente, al igual que el porcentaje de hogares en situación de pobreza de acumulación.

Podemos concluir que, la precariedad asociada a la crisis industrial ha experimentado una mejoría notable, debido fundamentalmente a la recuperación económica y al aumento de los niveles de empleo.

Ahora bien, en segundo lugar hemos de admitir que la pobreza asociada a factores estructurales relacionados con el proceso de exclusión ha aumentado, aún a pesar de la notable mejoría económica experimentada por la sociedad. Es decir, se da un núcleo de población con muchas dificultades para ser partícipe de las mejoras coyunturales de la sociedad. Se trata, en suma, de aquellos sectores de población inmersos en una situación estructural de pobreza y para los que se hace necesario planteamientos multidimensionales de inserción. De todas formas, y a juzgar por los datos de la encuesta, se puede afirmar que se da una menor situación de precariedad interna de los colectivos afectados por la pobreza de acumulación. Esta conclusión se desprende de la constatación del aumento de equipamientos básicos de bienestar en este sector de hogares:

**TABLA 27**

**Evolución de algunos indicadores relativos a carencia de instalaciones equipamientos y otras problemáticas entre 1996 y 2000 en los hogares con pobreza de acumulación (Datos en porcentajes)**

Indicadores	Hogares pobres	
	1996	2000
<b>Hogares que carecen de las siguientes instalaciones en la vivienda</b>		
Instalación de agua caliente	29,3	11,6
Retrete	6,6	2,0
Bañera o ducha	18,5	9,4
Superficie > 20 metros/persona	58,2	60,6
<b>Hogares que carecen de los siguientes equipamientos en la vivienda</b>		
Frigorífico	1,5	4,7
Cocina	0,6	5,2
Lavadora	20,0	8,9
TV color	11,7	8,5
Vídeo	76,9	45,0
Cadena musical	68,2	48,9

FUENTE: Gobierno Vasco. Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2000.

De todas formas, las condiciones de vida de los hogares pobres de acumulación han experimentado una evolución similar a la vivida por el resto de los hogares (EUSTAT(e), 2000):

**TABLA 28**

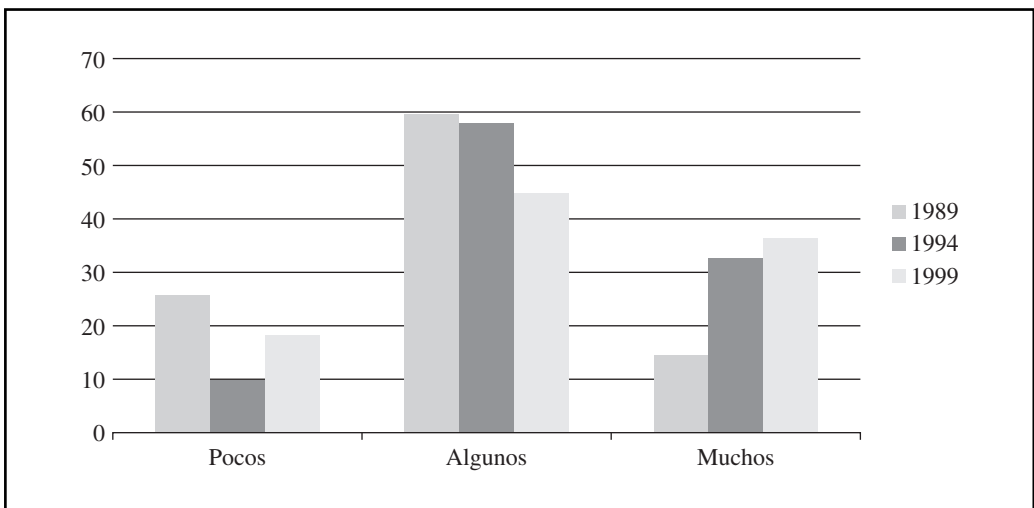
**Familias por el nivel de servicios y equipamientos de la vivienda, según el año (1989, 1994 y 1999) (porcentajes)**

	1989	1994	1999
<b>Servicios de la vivienda</b>			
Pocos	5,4	2,4	3,1
Algunos	86,1	85,7	82,6
Muchos	8,5	11,8	14,2
<b>Equipamientos básicos de la vivienda</b>			
Pocos	25,9	9,7	18,2
Algunos	59,7	57,9	45,0
Muchos	14,4	32,4	36,8
<b>Otros equipamientos: música, imagen,...</b>			
Pocos	0,2	0,1	0,1
Algunos	53,0	43,6	40,1
Muchos	46,8	56,3	59,8

FUENTE: EUSTAT Encuesta de condiciones de vida. Última modificación: 12 de enero de 2000.

- Se observa una ligera mejoría, si bien fluctuante en lo que respecta a servicios de la vivienda para el período de tiempo analizado.
- Respecto a los equipamientos de la vivienda, se confirma la tendencia para todo tipo de hogares de un aumento de los equipamientos considerados selectivos como: el vídeo que si en 1994 lo encontrábamos en el 32% de los hogares, en 1999, aparece en el 72%. Esta evolución es similar a la experimentada en los hogares pobres de acumulación respecto a este equipamiento: en el año 1996 destacaba su presencia en el 23% de los hogares, para pasar en el año 2000 al 55%.

De todas formas, parece existir una tendencia al aumento del porcentaje del total de hogares con muchos servicios de la vivienda, acompañado de un ligero rebrote de hogares con pocos servicios en la vivienda. Esta circunstancia también puede ser señalada al referirnos a los equipamientos básicos de la vivienda, ya que ha disminuido la presencia de determinados equipamientos considerados como básicos: frigorífico-congelador, teléfono, lavadora, cocina de gas o eléctrica:



FUENTE: EUSAT. Encuesta de condiciones de vida.

**Figura 14.** Familias según el nivel de equipamiento básico de la vivienda. C.A. de Euskadi (%).

Es preciso señalar que prácticamente se ha llegado a doblar el porcentaje de hogares con pocos equipamientos básicos, en apenas 5 años: en 1994 el 9,7% de los hogares se declaraban en esta situación, mientras que en 1999 el porcentaje llegará al 18,2%. De hecho 2 de cada 10 familias afirma carecer de algunos de los equipamientos básicos (EUSTAT (c), 2000).

En el caso particular de los hogares pobres de acumulación, observamos también que entre ellos ha aumentado el porcentaje de hogares que no disponen de frigorífico o cocina y, además, en mucha mayor medida que para la población en general: en 1996, el 1,5% de dichos hogares carecía de frigorífico, mientras que en el año 2000, el porcentaje ha ascendido al 4,7%. Más espectacular es, si cabe, el aumento del porcentaje de hogares pobres de acumulación que carecen de cocina, ya que, si en el año 1996 suponían el 0,6% del total de dichos hogares, en el año 2000 han pasado a conformar el 5,2%.

La distribución territorial de la pobreza guarda similitud con la detectada en el Informe sobre la Pobreza de 1986: será en la zona metropolitana del Gran Bilbao, ya que concentra

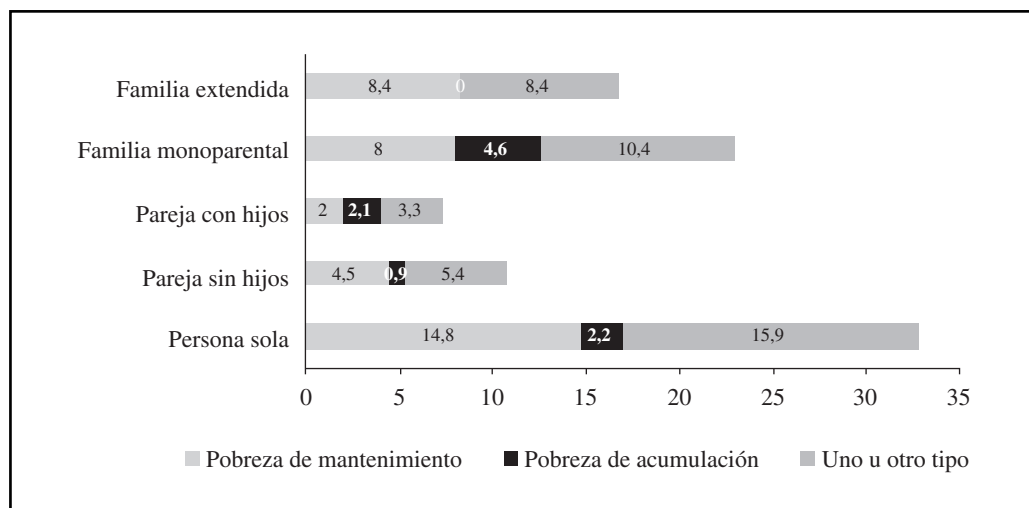


el 69,1% de las situaciones de pobreza detectadas en toda la Comunidad. Bilbao será la zona más afectada por la pobreza ya que recoge el 35,2% de las situaciones de pobreza; la Margen Izquierda del Nervión contempla el 28,6% de los casos; en contraste con dichas cifras, encontramos que la Margen Derecha se encuentra con una presencia de situaciones de pobreza del 5%. El área del Gran Bilbao asume prácticamente el 50% de la población total de la Comunidad y, además ha sido una de las áreas más castigadas por la crisis económica, por lo que la recuperación ha resultado ser más laboriosa que en otras zonas del País Vasco.

### *Situación de pobreza y sectores de población*

No todos los sectores de población estarán igualmente representados en los índices de pobreza: factores como el sexo, la edad o el estado civil y la ocupación, discriminarán significativamente el perfil de la persona en situación de pobreza.

La *Encuesta de Pobreza y Desigualdades sociales 2000*, nos ofrece unos resultados al respecto que son similares a los de nuestro entorno y mantienen la representación de aquellos grupos sociales que ya se encontraban presentes en el Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-1992)<sup>13</sup>.



FUENTE: Gobierno Vasco: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000. Resumen y conclusiones. Elaboración propia.

**Figura 15.**

En la actualidad, **el 15,9% de los hogares cuya persona principal es una persona sola se encuentra en situación de pobreza**, si bien en la mayor parte de los casos se corresponde con la pobreza de mantenimiento. Podemos deducir que en la mayor parte de los casos, nos encontraremos frente a un perfil en el que se encontrarán mayormente representadas las muje-

<sup>13</sup> Los resultados y conclusiones del Informe se encuentran recogidos en la publicación DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL, número 47, donde ya se apunta que la pobreza y la precariedad económica, así como las situaciones de pobreza grave, afectan en mayor medida a aquellos hogares encabezados por mujeres, ya sean personas solas o familias monoparentales. También se apunta la incidencia significativa del fenómeno de la pobreza entre la población menor de 25 años.

res, ya que la mayor parte de los hogares en situación de riesgo de pobreza están regidos por una mujer. A esta característica podemos añadir la de la inactividad, puesto que en 1991 la mitad de los hogares unipersonales de la CAV, estaban regidos por una persona mayor de 65 años; en 1996 será el 47% de los hogares unipersonales los que mantendrán esta característica. Además, aunque no se puede afirmar, sí es bastante probable que el resto de hogares unipersonales estén regidos por una persona de edad cercana a los 65 años, ya que no es una práctica todavía frecuente la de vivir en solitario personas jóvenes emancipadas. De hecho la incidencia de la pobreza, alcanza al 7,1% de las personas de edad comprendida entre 55-65 años.

El siguiente grupo social más representado es el de **las familias monoparentales: 10,4%** del total de familias monoparentales de la Comunidad. Del total de estructuras familiares, las familias monoparentales suponen el 11% y abarcan al 10% de la población total; mientras tanto, las familias nucleares con hijos son el 51% de hogares y abarcan al 67% de la población total. Sin embargo, la incidencia de la pobreza sobre estas últimas sólo llega al 3,3% de las mismas.

La sobre representación de las familias monoparentales guarda relación con el hecho de que, en atención al estado civil, sean tanto las personas solteras como las divorciadas-separadas las que mayor riesgo presentan de sufrir alguna modalidad de pobreza: el 15,7% y el 27,4% respectivamente. Además, el hecho de que un hogar esté encabezado por una mujer también da más probabilidades de riesgo de pobreza: el 15% de los mismos, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje llega al 4,2%, valor similar a la tasa media de riesgo de pobreza de mantenimiento estipulado para la Comunidad. Si tomamos en cuenta las cargas familiares, éstas siempre nos resultarán mayores en las familias monoparentales, frente a cualquier otro modelo familiar: alrededor del 15% de los hijos de familia nuclear son mayores de 20 años, mientras que esta cifra asciende al 27,41% en el caso de las familias monoparentales (EUSTAT (b), 1998).

La presencia de los menores de 6 años, no llega al 10% en los diversos tipos de hogares. Sin embargo, aunque aparentemente, la estructura de las familias monoparentales no ha experimentado un cambio, a tenor de los datos censales, sí se puede observar el crecimiento del porcentaje de menores de 6 años en las familias monoparentales:

Se puede concluir que los hogares monoparentales tienen un tamaño medio de 2,6 personas por hogar; están a cargo de una persona adulta en edad activa; además alrededor del 15% de sus miembros tienen una edad menor de 20 años; el 27,4% de sus miembros son hijos mayores de 20 años; y, finalmente alrededor del 15% son miembros mayores de 65 años (EUSTAT, (b), 1998).

El factor sexo, cuando aparece asociado a otra serie de parámetros tales como la ocupación, la formación o las cargas familiares, realmente determina el mayor riesgo de estar en situación de pobreza. De esta forma tenemos los grupos conformados por:

- a) Las desempleadas, el grupo más precario de la encuesta, puesto que representa el 58,9% de la población afectada por uno u otro tipo de pobreza. La situación ocupacional siempre ha influido en el grado de pobreza de la población en general, pero presenta una mayor incidencia en el grupo de mujeres, ya que su grado de empleabilidad depende críticamente del nivel de cualificación laboral (ARAUJO et al, 2001).
- b) Las mujeres inactivas menores de 65 años, que mantienen una tasa de incidencia del 18,4%; y, las mujeres mayores de 65 años (12,4%). Realmente el sistema de Pensiones No Contributivas, —aprobado en 1990— ha supuesto para este último grupo de mujeres, como para el resto de la población en general, la posibilidad de paliar las situaciones de pobreza muy grave, pero resulta insuficiente a la hora de

garantizar unos ingresos mínimos que sirvan para evitar la precariedad económica y la pobreza moderada.

Otro aspecto a resaltar es la incidencia de la pobreza de acumulación en aquellos hogares con menores de 14 años, llegando a suponer el 11% de los mismos, cuando en su seno residen tres o más menores. Otro factor asociado se corresponde con la edad de la persona adulta responsable del hogar, ya que el 49,6% de las mismas tienen menos de 45 años, mientras que el 27,9% se encuentra en el tramo de edad comprendido entre 45 y 64 años y, el 22,6% son mayores de esa edad. La cercanía de la edad de jubilación y los programas de garantía social, permiten que las personas mayores de esa edad tengan una menor representación en las situaciones de riesgo de la pobreza de acumulación y que, su presencia sea mayor en aquellas situaciones de precariedad o pobreza moderada. También este dato tiene la lectura siguiente: que los programas y medidas para combatir el desempleo son insuficientes y de cobertura muy escasa, de tal forma que segmentos significativos de la población en edad activa queda inmersa en procesos de exclusión: jóvenes desempleados sin cualificación laboral, responsables de familias monoparentales, desempleados de larga duración..., diversos colectivos, en suma, a los que el factor sexo les puede suponer un obstáculo añadido.

## 2.6.2. Medidas de actuación contra la pobreza y la exclusión

Al panorama descrito por el Informe «*La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)*» se unió en este caso, la constatación de la insuficiencia de los sistemas de seguridad tradicionales a la hora de dar respuesta al fenómeno de la pobreza. Así pues, se planteó la necesidad de instituir la figura de la renta mínima garantizada, a través de un programa sobre la pobreza, cuyo proyecto fue ratificado por la Comisión de Trabajo y Bienestar Social en su sesión del 21 de abril de 1988. Dicho proyecto ratifica la relación entre pobreza y marginación, a la vez que mantendrá la necesidad del crecimiento de transferencias hacia los sectores más desfavorecidos, la articulación de una política global de servicios sociales, y finalmente, la necesidad del mantenimiento de la subsistencia de todos los ciudadanos en condiciones de dignidad, mediante la percepción de un nivel mínimo de ingresos.

La elaboración de las actuaciones se plasmó en el *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*, inserto en el *Plan extraordinario de Euskadi en la Europa del 93*, con vistas a la adaptación al mercado único europeo, donde se trata de orientar la inversión pública hacia dos objetivos complementarios: medidas de política económica y medidas de política social.

El Plan de Lucha contra la Pobreza, —de carácter interinstitucional e interdepartamental— diseñado para el período comprendido entre 1989 y 1992, se estructurará en tres niveles de actuación:

1. Asignación de un salario social por unidad familiar, en ausencia de ingresos.
2. Cobertura de prestaciones para situaciones de emergencia social.
3. La aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza. Uno de los pilares del plan lo encontraremos en el establecimiento de una renta mínima, con rango de derecho social desde su inicio y, estructurada mediante la ley del Ingreso Mínimo de Inserción, aprobada en el mes de mayo de 1990, al igual que la aprobación de la AES o Ayuda de emergencia social.

Será en 1994, cuando el *Plan de Lucha contra la Pobreza* adquiera su carácter de actuación ordinario y, frente a la dispersión, se recogerán en un único documento con rango de ley

todas las medias e iniciativas de actuación relacionadas con el Plan. Con el fin de potenciar la coordinación institucional en dicho ámbito, se dará rango legal a la *Comisión Interdepartamental para la Inserción*. También regulará la nueva ley la necesaria participación en programas y acciones de inserción por parte de los beneficiarios del IMI, a través de convenios de inserción individualizados y de contenido negociado. Además se modifican parcialmente los criterios no económicos de acceso a las prestaciones. La financiación de los recursos económicos, correrá a cargo del Gobierno Vasco, mientras que las diputaciones forales se harán cargo de los recursos económicos necesarios para la gestión del plan. Finalmente se incorporará un sistema de infracciones y sanciones, el primero en el panorama legislativo de la comunidad.

Más cercana en el tiempo, nos encontramos con la *Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social*. Con su promulgación se intentará delimitar claramente las diferencias existentes entre pobreza y exclusión y, en consecuencia, superar las carencias observadas tras la experiencia del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Para ello, la Ley contra la Exclusión Social pondrá al día la articulación de los convenios de inserción, documentos-programas donde se recogen una serie de actuaciones no laborales que han de dar respuesta a una serie de necesidades relacionadas con habilidades personales, formativas, educacionales, de salud, etc.; todo ello sin caer en la asimilación automática de exclusión social y exclusión económica.

Se desarrollan dentro de la ley las condiciones y requisitos para acceder al IMI y a las AES, además de ampliar la cobertura de la prestación y establecer como requisito la necesidad de revisión anual de las condiciones de acceso a la misma. Para acceder a su prestación se debe formar parte de una unidad económica de convivencia independiente. No se exige plazo de convivencia para quien:

- a) Tenga a su cargo menores o personas con minusvalía.
- b) Constituya pareja de hecho o de derecho con otra persona.
- c) En caso de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

La no-disponibilidad de recursos suficientes será siempre y cuando los rendimientos mensuales sean inferiores a la cuantía mensual del ingreso mínimo de inserción correspondiente. No se tendrán en cuenta determinados ingresos y prestaciones sociales de carácter finalista, así como determinados ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, correspondientes al solicitante y a los demás miembros de su unidad económica de convivencia independiente o, en su caso, a las demás personas previstas en el artículo 3.2. El patrimonio del solicitante ha de ser cuatro veces inferior a la cuantía anual del I.M.I. La A.E.S. o Ayuda de Emergencia Social, de carácter finalista, viene condicionada a las posibilidades presupuestarias (SIMON L et al, 2000).

Posteriormente, en 1999 y mediante sendos decretos, se procederá a establecer una regulación complementaria de ambas medidas. De esta forma, tendrán la consideración de unidad económica de convivencia independiente, con carácter excepcional:

- a) Víctimas de malos tratos que se hayan integrado en el domicilio de algún pariente.
- b) Personas con menores a cargo y que residan con las que mantengan vínculos de parentesco.
- c) Personas que hayan sido acogidas por otra unidad convivencia, siempre que se cumplan determinados requisitos.

La regulación complementaria de las AES, permitirá establecer los recursos y patrimonios del solicitante, una vez determinada la unidad convivencia a la que pertenece, así como las normas y obligaciones del mismo.

*La Ley contra la Exclusión Social de 1998*, fundamenta su articulación en la distinción conceptual establecida entre pobreza y exclusión, lo que implicará una nueva filosofía de actuación más acorde a la complejidad del fenómeno de exclusión. En sus contenidos la Ley plantea la definición de pobreza como la «... *dificultad o imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad*». Esta definición convierte a la pobreza en la característica más precisa de la exclusión. Sin embargo, ni el concepto de pobreza ni el de exclusión pueden ser asimilables entre sí, ya que el segundo siempre denota una situación estructural.

El concepto de exclusión estará delimitado en su esencia por la incapacidad que determinadas personas y grupos sociales presentan a la hora de acceder al ejercicio efectivo de los derechos sociales, entendiéndose como tales el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social. El núcleo de la exclusión se articula, en gran medida, mediante la relación que el sujeto establece con el proceso productivo. La exclusión se hará manifiesta a través de los diversos grados de pobreza y de la precariedad de las redes relacionales.

El objetivo de la Ley de 1998, será, por una parte, planificar una intervención estratégica que, en el medio-largo plazo, sienta las bases para la erradicación del fenómeno de exclusión mediante la puesta en marcha de diversas medidas sectoriales. Además también se planteará como objetivo dar respuesta en el corto plazo a las necesidades más perentorias de las personas o grupos en situación de exclusión.

Al amparo de la Ley contra la Exclusión, se creará el Programa AUZOLAN (DECRETO 182/2000), para la Inserción Laboral de las personas en situación de riesgo o exclusión. Ello le convierte en un recurso útil en manos de los Servicios Sociales de Base a la hora de dar contenido a los Convenios de Inserción. Se articulará a través de una propuesta de actuación adecuada a los procesos o itinerarios de inserción, y cuyo contenido posee dos elementos complementarios: el elemento laboral, definido mediante un contrato de trabajo de carácter temporal y a tiempo parcial para empleos denominados de utilidad social; y el proceso formativo inicial, de apoyo, y ocupacional. Finalmente, se hará un balance de las competencias adquiridas y se concretará un programa de Inserción Laboral.

Por empleo de utilidad social, en todo caso, se entiende desde la ley «*aquel que, promovido por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, pretende dar cobertura a necesidades de tipo social no cubiertas, o atendidas de modo deficitario, y con incidencia en el bienestar de la comunidad.*» Tras arduas negociaciones con los sindicatos, finalmente se llegó a un acuerdo en el que se definieron los ámbitos de actividad propios de dicho tipo de empleo:

- a) Mejora y rehabilitación de las viviendas del entorno rural o urbano de los municipio o barrios más desfavorecidos o infradesarrollados.
- b) Atención a tercera y cuarta edad.
- c) Cuidado y ayuda a grupos desfavorecidos: personas dependientes por discapacidad física o psíquica o en situación de enfermedad crónica
- d) Promoción de la cultura, la educación y la salud.
- e) Reciclaje y reutilización de recursos.
- f) Recuperación de arte y patrimonio.
- g) Mantenimiento de espacios públicos.
- h) Actividades relacionadas con el turismo, el tiempo libre y el deporte.
- i) Conservación de la naturaleza: masas arbóreas; especies animales, limpieza de ríos y costas.

Podemos concluir que el plan AUZOLAN se propone la redefinición de la mayoría de las actividades llevadas a cabo por parte de la administración y las entidades sin ánimo de lucro, con la población excluida, con el propósito de sentar las bases para su inserción laboral.

Con la aprobación de la *Carta de Derechos Sociales* (Ley 10/2000), se establece una renta básica para todos aquellos ciudadanos, con un año mínimo de empadronamiento en cualquiera de los municipios de la Comunidad: el derecho a la renta básica se hará efectivo cuando el ciudadano carezca de recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas derivadas de un proceso de inserción laboral y social; su duración estará condicionada a la situación de necesidad. En todo caso, es un derecho condicionado a los recursos y patrimonio de la unidad de convivencia independiente a la que pertenezca el solicitante.

Siendo la finalidad de la Carta el posibilitar la inserción social y laboral, las administraciones públicas competentes tendrán entre sus objetivos la promoción del empleo, haciendo uso de los siguientes recursos:

1. Reparto de empleo.
2. Identificación y desarrollo de nuevos yacimientos de empleo.
3. Medidas de acción positiva para la integración laboral de colectivos específicos.

La lucha contra la pobreza y la exclusión ha sufrido una aceleración en los últimos años, con la aprobación de una serie de derechos y programas, cuyo objetivo final parece ser la inserción laboral. Esto es así porque se ha tenido en cuenta la centralidad de proceso productivo en relación con la situación de la persona o cualquier grupo social en riesgo de exclusión. Sin embargo, todavía es prematuro avanzar los resultados de tales medidas, ya que son de reciente iniciación.

## 2.7. CONCLUSIONES

En referencia a la estructuración normativa de los Servicios Sociales en nuestra Comunidad, hay que resaltar el relevante papel que juegan las Diputaciones Forales con respecto al desarrollo y mantenimiento de los mismos: además de la responsabilidad sobre el funcionamiento de los servicios sociales específicos, hemos de señalar que es la administración territorial la que tiene la capacidad de gestión y de dotación de los recursos suficientes para el desarrollo y mantenimiento de la asistencia social.

A la hora de adecuar los recursos a medio plazo, habrá de tenerse en cuenta las expectativas de la esperanza de vida, ya que permiten augurar el aumento del peso de la población mayor de 65 años: concretamente, se espera que los mayores de 75-84 años aumenten su presencia en tres puntos, y los mayores de 85 años en casi dos puntos. Las consecuencias más inmediatas surgirán como resultado del aumento de grado de dependencia para este sector de población y, se traducirán en la necesidad de mayores recursos sanitarios y personales, mediante la institucionalización de ayudas a terceros.

A partir del año 1995 se ha estabilizado el gasto en Servicios Sociales, destinándose a tal partida alrededor del 1,7 del PIB de la Comunidad. Cuando tomamos en cuenta el Gasto /PIB por habitante, asignado a los Servicios Sociales, ÁLAVA ha sido el territorio que tradicionalmente se ha significado a favor de una mayor dotación, si bien para el último año considerado ha sido GIPUZKOA el territorio que más gasto ha realizado bajo este concepto.



BIZKAIA, sigue siendo el territorio que menor gasto por habitante destina a los recursos sociales.

Del año 1989 al año 1994 se duplicaron las cifras de centros y de personal voluntario. Es significativa la influencia del factor capitalidad en la distribución intra-territorial de los centros, sobre todo en el caso de ÁLAVA y BIZKAIA, por lo que los centros de estos territorios se concentran en VITORIA y la zona metropolitana del GRAN BILBAO. El 42% de los centros son de titularidad pública y el 58% de titularidad privada.

El mayor porcentaje de centros lo constituyen los denominados residencias o centros de día. La mayoría de los recursos han sido asignados al sector de la tercera edad y al sector denominado de las minusvalías. A lo largo del tiempo, los centros destinados a la Infancia y Juventud y a la Mujer, son los que han sufrido una disminución significativa. El mayor crecimiento experimentado ha sido en los centros denominados residencias, de las que alrededor de la mitad están destinadas a la atención de la tercera edad.

La actividad de los servicios sociales en el País Vasco se sustenta en la iniciativa privada. Respecto al personal voluntario, podíamos decir que en su totalidad presta sus servicios dentro del sector privado. Además, debemos de señalar que en el caso de ÁLAVA, la labor de la iniciativa privada se basa fundamentalmente en el sector voluntario ya que éste supone el 79% de sus efectivos. En el caso de BIZKAIA la situación es similar ya que el 84% del personal realiza su labor dentro del sector privado, donde, a su vez, el voluntariado supone el 62% de los efectivos. Sin embargo, es en GIPUZKOA donde se rompe esta tendencia, puesto que será el personal propio (61%) el mayoritario; ahora bien, la peculiaridad es debida a la presencia de los denominados trabajadores-usuarios CEE dentro del sector privado y que constituyen el 45,47% de todo el personal considerado para esta provincia.

Son dos los sectores de población atendida que más recursos capitalizan: la tercera edad y minusvalías, tanto en dotación de centros como de personal. Además son los dos sectores que mayor proporción de personal propio cuentan en su haber: el 47% la tercera edad; y el 25% las minusvalías. También ha crecido su dotación de personal voluntario, a lo largo de la década 1988-1998: del 36% al 46% en lo que respecta al voluntariado dedicado a la atención de ancianos; y, del 24% estimado en 1988 al 59% del voluntariado destinado a la atención de las minusvalías.

Con todo, es el sector de población Marginados quien cuenta en su haber con una mayor proporción de personal voluntario con relación a los otros sectores de población. De hecho, en 1988 el 89% del personal dedicado a la atención de este sector era voluntario. Diez años después apenas ha disminuido el porcentaje, ya que supone el 87% de todos los efectivos.

La respuesta a las necesidades del sector de Minusvalías ha surgido, en gran medida, de la iniciativa privada. En el año 1998 los servicios destinados al sector de minusvalías son 384 en total, de los cuales 63 son públicos y 321 privados. Es el sector de las minusvalías, tras el sector de ancianos, el que mayor número de asociaciones tiene en su haber, concretamente 100, casi un tercio del total de asociaciones relacionadas con los Servicios Sociales.

Es necesario señalar la importancia del *Proyecto SARELAN*, cuya finalidad es estructurar la gestión de los centros de empleo, crear una cabecera única para toda la Red de Empleo Protegido en GIPUZKOA, que pretende dotar de una gestión centralizada y coherente, mediante la puesta en marcha de un único grupo de gestión fuerte que coordina y sirve para consolidar toda actuación en el campo de los Centros Especiales de Empleo. Es una actuación de la red discriminatoria, en el sentido de centralizar la estructura y la imposición de una única ventanilla de acceso a las subvenciones y ayudas (ONCE, Diputación), con lo que

las subvenciones a fondo perdido desaparecen, además de evitar la dispersión de los programas y la mala gestión de los mismos.

Ha disminuido el porcentaje de pobreza en la CAV desde 1986: Podemos decir, en consecuencia, que se han solventado las situaciones de precariedad unidas a la coyuntura económica desfavorable. Sin embargo, se detecta en el año 2000 una tendencia ascendente en cuanto a la presencia de hogares en situación de riesgo de pobreza grave, al igual que respecto al porcentaje de hogares en situación de pobreza de acumulación; es decir, ha aumentado la pobreza asociada a factores estructurales asociados al proceso de exclusión, por lo que se hacen necesarios planteamientos multidimensionales que den cuenta de la complejidad del fenómeno de la exclusión.

La reflexión anterior nos lleva a considerar la dualización de las condiciones de vida como realidad cada vez más presente. Uno de los indicadores lo encontramos en la dotación de las viviendas: parece existir una tendencia al aumento del porcentaje de hogares con muchos servicios de la vivienda, acompañado de un ligero rebrote de hogares con pocos servicios en la vivienda. Ha disminuido la presencia de determinados equipamientos básicos: frigorífico-congelador, teléfono, lavadora, cocina de gas o eléctrica..

La Lucha contra la Pobreza y la Exclusión se ha incrementado en los últimos años, con la aprobación de derechos y programas que tienen en cuenta la centralidad del proceso productivo en relación con la situación de la persona o de cualquier grupo social en riesgo de exclusión. Podemos citar como dos ejemplos relevantes la aprobación de la Carta de Derechos Sociales y la estructuración y puesta en marcha del Programa AUZOLAN, cuya finalidad reside en dar primacía a la inserción social.

### 3. LA CUENTA DE PROTECCIÓN DE LA CAPV

La cuenta de protección social permite conocer la cuantía de las prestaciones, en dinero y en especie, que reciben los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en las diferentes funciones que componen la protección social. Se elabora atendiendo a los criterios metodológicos establecidos en la metodología SEEPROS (Sistema europeo de cuentas integradas de protección social) desarrollada por EUROSTAT.

De acuerdo con la cuenta de protección social de 1999, última cuenta disponible, la Comunidad Autónoma Vasca destinó dicho año 1.217.972 millones de pesetas a gastos en protección social, experimentando un incremento del 20,7% con respecto a 1995. El volumen de gastos en protección social supone el 20,1% del PIB de la Comunidad Autónoma, porcentaje que ha disminuido respecto a años anteriores como consecuencia del alto ritmo de crecimiento de la economía vasca en este período. Al mismo tiempo, han aumentado los gastos en protección social por habitante, correspondiendo a cada habitante del País Vasco una media anual de 578.857 pesetas (tabla 29).

La mayor parte del gasto en protección social, un 97,5%, corresponde a las *Prestaciones sociales*, que son pagos, tanto en efectivo como en especie, que reciben los hogares desde los sistemas de protección social y son suministrados directamente, suponiendo un incremento equivalente de la renta disponible del beneficiario. El resto del gasto en protección social se dedica a *Gastos administrativos* derivados de la gestión de las prestaciones (2,4%) y a *Otros gastos* (0,1%) (tabla 29).

El gasto en prestaciones sociales supuso en 1999 un 19,6% del PIB, dos puntos menos que en 1995, sin embargo, en ese período ascendió un 22,1% el gasto por habitante, alcanzando la cifra de 564.381 pesetas.



**TABLA 29**  
**Gastos en protección social (consolidado)**

	1995	1997	1999	1999/95 (Δ %)
<b>Total gasto en protección social (millones ptas.)</b>	<b>1.008.990</b>	<b>1.099.839</b>	<b>1.217.972</b>	<b>20,7</b>
En porcentaje del PIB	22,3	21,4	20,1	-9,9
Gasto en protección social por habitante (ptas.)	475.142	523.118	578.857	21,8
<b>Total gasto prestaciones sociales (millones ptas.)</b>	<b>981.619</b>	<b>1.066.265</b>	<b>1.187.612</b>	<b>21,0</b>
En porcentaje del PIB	21,7	20,8	19,6	-9,7
Gasto por habitante (pesetas)	462.253	507.145	564.381	22,1

<b>Distribución gasto en protección social</b>	<b>Millones pesetas</b>	<b>%</b>	<b>Millones pesetas</b>	<b>%</b>	<b>Millones pesetas</b>	<b>%</b>	<b>1999/95 (Δ %)</b>
Prestaciones sociales	981.619	97,3	1.066.265	96,9	1.187.612	97,5	21,0
En efectivo	709.323	70,3	761.067	69,2	849.899	69,8	19,8
En especie	247.979	24,6	285.454	26,0	321.348	26,4	29,6
Cotizaciones reasignadas	24.317	2,4	19.744	1,8	16.365	1,3	-32,7
Gastos administrativos	27.349	2,7	29.358	2,7	30.354	2,4	11,0
Otros gastos	21	-	84	-	5	0,1	-74,8

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1995, 1997 y 1999. Elaboración propia.

### 3.1. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

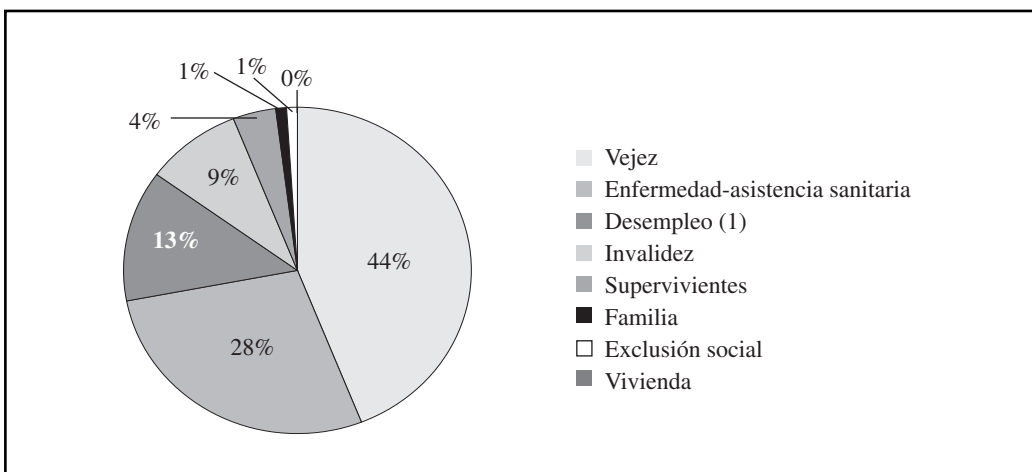
El gasto en protección social se puede clasificar atendiendo al criterio de la distribución funcional del gasto, lo que supone considerar las contingencias o riesgos cuya cobertura se incluyen dentro del concepto de protección social. Se distinguen las siguientes funciones:

- *Vejez*: recoge los gastos destinados a paliar las consecuencias de la vejez. En esta función se incluyen, en consecuencia, tanto las pensiones como otras prestaciones de carácter asistencial.
- *Enfermedad/Atención sanitaria*: incluye prestaciones en dinero y en especie. Las prestaciones en dinero sustituyen la pérdida de ingresos por motivo de enfermedad, y se corresponde, por tanto, con las licencias de enfermedad. Las prestaciones en especie incluyen el gasto derivado de la asistencia sanitaria prestada, tanto hospitalaria como ambulatoria.
- *Desempleo*: recoge también prestaciones en efectivo y en especie. Las primeras están constituidas por medidas de carácter pasivo, es decir, destinadas a paliar las consecuencias derivadas de la carencia de un empleo remunerado. En las prestaciones en especie se incluyen las medidas activas contra el desempleo. Como consecuencia, esta función se compone principalmente, por una parte, de los subsidios de desempleo y las rentas de subsistencia; y por otra, de los subsidios a la formación profesional y todo tipo de ayudas y prestaciones dirigidas a mejorar las posibilidades de empleo.
- *Invalidez*: incluye, por un lado, las pensiones de invalidez, esto es, las prestaciones económicas destinadas a paliar la reducción de ingresos debida a la pérdida total o

- parcial de capacidad para desarrollar una actividad laboral; y, por otro lado, los servicios de rehabilitación.
- *Supervivientes*: contempla las ayudas económicas concedidas a personas con edad inferior a la jubilación que han sufrido la pérdida del familiar que representaba su principal sostén económico.
  - *Familia/Hijos*: comprende las ayudas financieras concedidas a los hogares para aminorar las cargas que suponen el nacimiento y crianza de los hijos, así como el mantenimiento de otros miembros de la familia.
  - *Exclusión Social*: recoge, entre otras, las prestaciones dirigidas a garantizar el Ingreso Mínimo de Inserción, así como las acciones emprendidas en el campo de la rehabilitación de alcohólicos y drogodependientes.
  - *Vivienda*: comprende las ayudas prestadas a los hogares para hacer frente a los gastos de vivienda. Básicamente están destinadas a aminorar los costes de alquiler o los pagos de los intereses de las hipotecas.

Los recursos dirigidos a las prestaciones por *Vejez* y *Enfermedad/atención sanitaria* suponen la mayor parte del gasto en protección social, un 44,2% y un 27,8%, respectivamente. Las otras seis funciones se distribuyen el 28% restante de los fondos destinados a protección social: *Desempleo* (12,6%), *Invalidez* (9%), *Supervivientes* (3,7%), *Familia/Hijos* (1,5%), *Exclusión Social* (1%) y *Vivienda* (0,1%) (figura 16, tabla 30).

En el período 1995-99, el volumen de fondos que absorben las distintas funciones se ha incrementando, con la excepción de la *función Desempleo* (tabla 30). Los menores recursos destinados a esta función son debidos al fuerte crecimiento experimentado por la economía vasca, que ha favorecido la creación de empleo y, por tanto, el descenso de la cifra de parados. De hecho, la tasa de paro de la CAPV pasó de un 23,8% en 1995 a un 15,5% en 1999 (EUSTAT. Encuesta en Relación con la Actividad (PRA)). No obstante, ha experimentado un fuerte crecimiento la prestación por desempleo que percibe por término medio cada parado, que alcanza la cifra de 1.742.228 pesetas, superando en 320.000 pesetas la prestación que reciben los desempleados del resto del Estado (tabla 31).



(1) Incluye cotizaciones reasignadas.

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1999. Elaboración propia.

**Figura 16.** Distribución funcional del gasto en prestaciones sociales.

**TABLA 30**  
**Distribución funcional del gasto en prestaciones sociales**

Funciones	1995		1997		1999		1999/95 (Δ %)
	Millones pesetas	%	Millones pesetas	%	Millones pesetas	%	
Enfermedad-asist. sanitaria	264.887	27,0	296.108	27,8	330.664	27,8	24,8
Invalidez	74.732	7,6	96.084	9,0	107.212	9,0	43,5
Vejez	420.180	42,8	467.621	43,9	524.982	44,2	24,9
Supervivientes	41.544	4,2	39.892	3,7	44.455	3,7	7,0
Familia	11.998	1,2	14.630	1,4	17.276	1,5	44,0
Desempleo (1)	156.063	15,9	138.881	13,0	149.657	12,6	-4,1
Vivienda	1.086	0,1	1.217	0,1	1.780	0,1	63,9
Exclusión social	11.129	1,1	11.834	1,1	11.586	1,0	4,1

(1) Incluye cotizaciones reasignadas.

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de Protección Social, 1995, 1997 y 1999. Elaboración propia.

Por otro lado, los recursos destinados a cubrir prestaciones asociadas a la *función Vejez*, permitieron que cada habitante de la CAPV con edad superior a los 65 años percibiera como media una pensión anual en 1999 de 1.495.810 pesetas, aumentando en un 7% con respecto a 1997. Además, esta pensión excede en aproximadamente 360.000 pesetas la pensión media del Estado.

Se constata, por tanto, que los fondos percibidos por término medio por cada habitante de la CAPV en las distintas funciones en que se distribuye el gasto en protección social exceden de los que reciben los habitantes del resto del Estado.

**TABLA 31**  
**Indicadores de gasto en prestaciones sociales de la CAPV y Estado**

Indicadores	Estado			CAPV			CAPV/ Estado
	1997	1999	99/97	1997	1999	99/97	1999
Gastos en prestaciones sociales (millones ptas.)	16.879.144	18.229.935	8,0	1.066.265	1.187.612	11,4	6,5
Por habitante (ptas.)	429.442	462.553	7,7	507.145	564.381	11,3	122,0
En la función «enfermedad-atenc. sanitaria» por habitante (ptas.)	122.294	134.773	10,2	140.929	157.235	11,6	116,7
En la función «Vejez» por persona mayor de 65 años (ptas.)	1.086.001	1.134.087	4,4	1.397.975	1.495.810	7,0	131,9
En la función «Desempleo» por parado registrado (ptas.) (1)	1.036.418	1.420.105	37,0	1.238.910	1.742.228	40,6	122,7
Del sistema de la S. S. por afiliado en alta laboral a la S. S. (ptas.)	732.265	728.604	-0,5	1.110.959	1.124.270	1,2	154,3

(1) Incluye cotizaciones reasignadas.

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de Protección Social, 1995, 1997 y 1999. Elaboración propia.

### 3.1.2. Distribución del gasto por sistemas de protección social

La provisión de la protección social corresponde a cuatro sistemas: Sistema de Seguridad Social, Instituto nacional de Empleo (INEM), Regímenes de Funcionarios Públicos y Otras Administraciones Públicas.

El *Sistema de Seguridad Social* está integrado por las entidades gestoras de la Seguridad Social en la CAPV: Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM) y el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA), fruto de la transferencia de las competencias en materia de sanidad a las instituciones vascas. El Sistema de Seguridad Social es el que gestiona el mayor volumen de gasto de protección social. En 1999 fue el responsable de administrar el 72,1% de los recursos, lo que supone un importe de 891.546 millones de pesetas, cifra que se ha incrementado en casi un 26% con respecto a 1995 (tabla 32).

**TABLA 32**  
**Gastos por grupos de sistemas (en millones ptas.)**

Sistema	1995	1997	1999	99/95 ( $\Delta$ %)
Sistema de Seguridad Social	709.609	807.536	891.546	25,6
INEM	109.938	99.810	110.573	0,6
Regímenes de funcionarios públicos	31.772	32.170	33.929	6,8
Otras administraciones	161.545	162.430	200.801	24,3
<b>Distribución (%):</b>				
Sistema de Seguridad Social	70,1	73,3	72,1	2,9
INEM	10,9	9,1	8,9	-17,6
Regímenes de funcionarios públicos	3,1	2,9	2,7	-12,5
Otras administraciones	15,9	14,7	16,2	1,8

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1995, 1997 y 1999. Elaboración propia.

La otra gran institución responsable de la protección social en la CAPV es el *Instituto Nacional de Empleo (INEM)*, que destaca por su importancia en la protección de las situaciones de desempleo. Este sistema gestiona el 8,9% del gasto total, y si bien su importancia relativa en el manejo de los fondos destinados a protección social ha disminuido con relación a años anteriores, el volumen de fondos ha ascendido, alcanzando en 1999 la cifra de 110.573 millones de pesetas.

Se constata, por tanto, que las instituciones públicas tradicionales de protección social (Sistema de Seguridad Social e INEM) deciden el destino de la mayoría de los recursos, al gestionar el 81% de los fondos totales. No hay que olvidar que estas instituciones son las responsables de gestionar las pensiones de vejez, supervivencia, asistencia sanitaria y los subsidios de desempleo, que son partidas del gasto de protección social que concentran un importante volumen de recursos (véase tabla 30).

El resto de los recursos es gestionado por los otros dos grupos de sistemas con competencias en materia de protección social: el grupo de *Otras Administraciones* es el responsable de administrar el 16,2% de los gastos, y el de *Regímenes de Funcionarios*, el 2,7%. El grupo de *Otras Administraciones* engloba la protección social dispensada por sistemas e instituciones de muy diverso signo, incluyendo, entre otras, las siguientes: la protección social llevada a cabo por la Administración Central del Estado en el ámbito terri-

torial de la CAPV, la que realizan las administraciones vascas (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos), el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), las prestaciones de responsabilidad de las instituciones privadas sin fines de lucro, etc. Por su parte, bajo el epígrafe de *Regímenes de Funcionarios* se recogen los gastos relativos a la protección social que tienen a los funcionarios como destinatarios. Incluye las denominadas «prestaciones básicas o régimen de clases pasivas», y los correspondientes al «mutualismo administrativo», que son abonadas por las mutualidades de funcionarios: Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

### 3.1.3. Los ingresos de los sistemas de protección social

Los ingresos de los distintos Sistemas que financian las acciones de protección social alcanzaron en 1999 la cifra de 1.250.835 millones de pesetas, una vez consolidadas las transferencias entre administraciones (tabla 33). Estos ingresos proceden de tres fuentes: Cotizaciones Sociales, Aportaciones de las Administraciones Públicas y Otros ingresos.

**TABLA 33**  
**Distribución de los ingresos por tipos (en millones pts.)**

	1995	1997	1999	99/95 (Δ %)
<b>Total ingresos corrientes (consolidado)</b>	<b>1.009.469</b>	<b>1.099.050</b>	<b>1.250.835</b>	<b>23,9</b>
Cotizaciones sociales	713.704	799.780	916.837	28,5
A cargo de los empleadores	516.934	592.236	660.097	27,7
A cargo de los protegidos	172.453	187.801	240.375	39,4
Reasignadas	24.318	19.744	16.365	-32,7
Aportaciones de AA.PP.	266.666	271.822	309.422	16,0
Trans. de otros sistemas	3.879	6.239	18.877	387,2
Otros ingresos	29.099	27.448	24.576	-15,5
<b>Distribución</b>				
Cotizaciones sociales	71,1	73,2	74,4	4,9
A cargo de los empleadores	51,4	54,2	53,6	4,2
A cargo de los protegidos	17,1	17,2	19,5	13,8
Reasignadas	2,4	1,8	1,3	-45,1
Aportaciones de AA.PP.	26,5	24,9	25,1	-5,3
Otros ingresos	0,4	0,6	1,5	297,7

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1995, 1997 y 1999. Elaboración propia.

La financiación del gasto en protección social posee un carácter marcadamente contributivo, al provenir la mayor parte de la financiación de las *Cotizaciones Sociales*, tanto de las realizadas por los empleadores como por las personas protegidas. Las cotizaciones supusieron en 1999 el 74,4% del total de los ingresos que tienen como fin la protección social, incrementando su peso con respecto a años anteriores. En estas cotizaciones destacan las abonadas por los empleadores, que representan casi el 54% de los ingresos totales, y que en su mayor parte se destinan a financiar prestaciones sociales directas que las empresas otorgan a sus trabajadores (tabla 33).

La otra gran fuente de ingresos son las *Aportaciones de las Administraciones Públicas*, que contribuyen con un 25,1% de los recursos dirigidos a financiar las acciones de protección social. Las Administraciones Públicas cubren las necesidades financieras de servicios como la asistencia sanitaria o los servicios sociales allí donde los recursos aportados por los contribuyentes resultan insuficientes.

El capítulo de *Otros ingresos*, que incluye las aportaciones privadas de familias e instituciones sin fines de lucro, contribuye con apenas el 1,5% del total de los ingresos. Este capítulo, no obstante, ha aumentado su peso relativo en el total en detrimento de las Aportaciones Públicas.

### 3.1.4. Distribución territorial del gasto en protección social

La distribución del gasto en protección social de la CAPV por Territorios Históricos está directamente relacionada con el tamaño de la población de cada territorio. Así, el gasto realizado en Bizkaia supone el 54,5% del total, en Gipuzkoa el 32,5% y en Álava, el 13% (tabla 34).

**TABLA 34**  
**Gasto en prestaciones sociales en los territorios históricos de la CAPV (1999)**

	CAPV	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Gasto en prestaciones sociales (millones ptas.)	1.187.612	154.644	647.241	385.727
Gasto en prestaciones sociales s/Total (%)	100,0	13,0	54,5	32,5
Población (%)	100,0	13,6	54,1	32,3
PIB (%)	100,0	16,7	50,2	33,1
Gasto por habitante (miles ptas.)	564	540	568	568
En la función «enfermedad-asistencia sanitaria» por habitante (miles ptas.)	157,2	168,4	155,6	155,1
En la función «Vejez» por persona mayor de 65 años (miles ptas.)	1.495,8	1.478,1	1.475,8	1.537,1
En la función «Desempleo» por parado registrado (miles ptas.)	1.742,2	1.921,8	1.678,0	1.789,0
Del sistema de la Seguridad Social por afiliado en alta laboral a la S. S. (miles ptas.)	1.124,2	890,9	1.224,3	1.085,6

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1999. Elaboración propia.

En relación con el gasto por habitante, éste alcanzó en 1999 unos niveles homogéneos en los tres territorios, ya que las diferencias son reducidas. Bizkaia y Gipuzkoa son los que registraron la mayor intensidad del gasto, 568.000 pesetas por habitante, superando en más de 25.000 pesetas la cifra alcanzada en Álava.

La distribución funcional del gasto en protección social en los Territorios Históricos muestra que en Álava, las *funciones de Enfermedad/atención sanitaria* y *Desempleo* tienen más importancia que en Bizkaia y Guipúzcoa, al concentrar relativamente más recursos, sin embargo, tiene menor peso la *función Vejez* (tabla 35). Como consecuencia, la intensidad de las prestaciones difiere sustancialmente en los tres territorios. Así, la *función Enfermedad/atención sanitaria* registra en Álava una intensidad de las prestaciones más elevada, con una media de gasto anual por habitante de 168.000 pesetas, mientras que en Bizkaia y Gipuzkoa, la cifra gira en torno a 155.000 pesetas (tabla 34). Asimismo, es en Álava donde la *función Desempleo* pre-

senta una mayor intensidad relativa de las prestaciones, correspondiendo a cada desempleado una media anual de 1.922.000 pesetas, cifra mucho más alta que la de Gipuzkoa (1.789.000 pesetas) y la de Bizkaia (1.678.000 pesetas). Sin embargo, es en Gipuzkoa donde los mayores de 65 años perciben una prestación más elevada (1.537.000 pesetas).

**TABLA 35**  
**Distribución funcional del gasto en protección social en los territorios históricos de la CAPV (1999)**

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Mill. ptas.	%	Mill. ptas.	%	Mill. ptas.	%
Total	154.644,3	100,0	647.241,2	100,0	385.726,5	100,0
Enfermedad-asistencia sanitaria	48.180,7	31,2	177.208,6	27,4	105.274,3	27,3
Invalidez	12.537,5	8,1	55.618,5	8,6	39.055,8	10,1
Vejez	62.945,0	40,7	288.523,3	44,6	173.514,0	45,0
Supervivientes	4.922,9	3,2	25.051,7	3,9	14.480,6	3,8
Familia	2.586,8	1,7	9.097,3	1,4	5.591,9	1,4
Desempleo (1)	21.716,2	14,0	83.395,8	12,9	44.544,9	11,5
Vivienda	225,5	0,1	1.003,8	0,2	550,6	0,1
Exclusión social	1.529,8	1,0	7.342,1	1,1	2.714,6	0,7

(1) Incluye cotizaciones reasignadas.

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1999. Elaboración propia.

Por lo que se refiere a la gestión del gasto por grupos de sistemas, en todos los territorios destaca el *Sistema de Seguridad Social*, especialmente en Bizkaia. El *INEM* posee mayor peso relativo en Álava que en los otros territorios debido a la mayor importancia relativa de los gastos destinados a la función Desempleo. Asimismo, en este territorio tiene una relevancia ligeramente superior el sistema de *Regímenes de Funcionarios públicos*, debido a la gran presencia de funcionarios en este territorio, al tener su sede en el mismo, el Gobierno Vasco y el Parlamento. Por otro lado, los recursos gestionados por *Otras Administraciones* tienen mayor protagonismo en Gipuzkoa y Álava que en Bizkaia, al disponer de más servicios sociales provistos por las Diputaciones Forales (tabla 36).

**TABLA 36**  
**Gestión del gasto por grupos de sistemas, 1999 (millones ptas.)**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Sistema de Seguridad Social	110.466,3	477.488,7	283.439,7
INEM	12.319,7	50.966,4	26.095,1
Regímenes de funcionarios públicos	5.919,2	17.245,6	9.941,1
Otras administraciones	25.939,1	101.540,6	66.250,6
<b>Distribución (%)</b>			
Sistema de Seguridad Social	71,4	73,8	73,5
INEM	8,0	7,9	6,8
Regímenes de funcionarios públicos	3,8	2,7	2,6
Otras administraciones	16,8	15,7	17,2

FUENTE: EUSTAT. Cuenta de protección social, 1999. Elaboración propia.

### 3.2. CONCLUSIONES

El País Vasco destina a protección social un volumen de gastos que constituye en torno al 20% del PIB de la Comunidad Autónoma. De estos gastos, hasta un 97,5% corresponden a prestaciones sociales. Las prestaciones por vejez y enfermedad/atención sanitaria concentran la mayor parte de los recursos destinados a protección social, aproximadamente el 72% de los fondos.

Los fondos dirigidos a todas las funciones en que se distribuye el gasto en protección social, con la excepción de la función desempleo, se han incrementado en el último quinquenio. Además, los recursos que percibe por término medio cada habitante de la CAPV en las distintas funciones son superiores a los que reciben los habitantes del resto del Estado.

En relación con la provisión de protección social, el sistema de Seguridad Social es el que gestiona el mayor volumen de recursos (hasta un 72%), siendo el INEM la otra gran institución responsable de la protección social en la CAPV. Por otro lado, la financiación del gasto en protección social posee un carácter marcadamente contributivo, al porvenir la mayor parte de la financiación de las cotizaciones sociales (más del 74% del total de los ingresos). Las aportaciones de las administraciones públicas son la otra gran fuente de ingresos (25%).

## 4. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LA CAPV

### 4.1. INTRODUCCIÓN<sup>14</sup>

El origen del paro en el País Vasco es el resultado de una conjunción de factores. Surgen a raíz del derrumbe económico que se produjo entre 1975 y 1985, pasando la tasa de paro de un 5% al 24% en dicho período. En primer lugar, la crisis del petróleo de mediados de los años setenta dio lugar a una importante destrucción del tejido productivo, con la consiguiente reducción del empleo. Esta crisis afectó especialmente al País Vasco debido a su fuerte especialización en sectores maduros —transformados metálicos—, sectores que entran en declive a escala mundial. Además, la economía vasca no pudo utilizar al sector servicios como estabilizador durante la crisis debido a que el proceso de terciarización fue más lento que en otras áreas de similar nivel de industrialización.

Por otro lado, a diferencia del resto de países industriales, los problemas derivados de la transición política hicieron que se pospusieran las medidas de ajuste. Así, mientras que los demás países avanzados adoptaron medidas para impedir que la elevación de los precios diera lugar a incrementos de los salarios, en España, la falta de reacción hizo que los costes laborales siguieran creciendo, y las empresas españolas, en un intento de ganar competitividad, sustituyeron el factor trabajo por capital, favoreciendo la destrucción de empleo.

Asimismo, otro factor que contribuyó al aumento del paro fue el crecimiento de la población activa, debido por una parte a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y, por otra, a la incorporación de la población nacida en la década de los años sesenta, en que tuvo lugar una fuerte explosión demográfica.

<sup>14</sup> El contenido de este capítulo se basa en sendas investigaciones, realizadas en el transcurso de los dos últimos años acerca del mercado laboral, el fomento del empleo y la formación. Las conclusiones de estas investigaciones fueron recogidas en dos publicaciones cuyas referencias se detallan a continuación. La primera corresponde a Araujo, A., Basterretxea, I. González, A., Simón, L. y Saiz, M. (2001): *Situación del empleo en Bizkaia: estrategias para afrontar el paro*, Servicio editorial de la UPV/EHU, Bilbao. La referencia de la segunda publicación es Basterretxea, I. González, A., Saiz, M., y Simón, L. (2002): *Colaboración entre centros de Formación Profesional y las empresas en la Comunidad Autónoma Vasca*, Servicio editorial del UPV/EHU, Bilbao.



A partir de 1985, las economías vasca y española entraron en una etapa de recuperación, creciendo a ritmos superiores a los demás países europeos, lo que contribuyó a la creación neta de empleo. Al mismo tiempo, se produjo un cambio estructural, con un progresivo avance de las actividades de servicios. El crecimiento de la economía y del empleo de la segunda mitad de los años ochenta se vio bruscamente interrumpido con la crisis económica de principios de los noventa, que hizo que las tasas de desempleo alcanzasen máximos históricos —en 1994 y 1995, la tasa de paro de la CAPV se sitúa en torno al 25%—. En los últimos años, sin embargo, la situación ha mejorado considerablemente debido a las altas tasas de crecimiento de la economía vasca, lo que ha contribuido al descenso de la tasa de paro, cifrada en el 10% en 2001.

En este apartado analizaremos la estructura y evolución de la cualificación de la población laboral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) así como, gracias a la comparación del comportamiento de los distintos colectivos en el mercado de trabajo, pretendemos ofrecer una visión general del mercado de trabajo en la CAPV. Con este objetivo tratamos de dar una panorámica de la evolución en la última década de las cifras relativas a la población activa, ocupada y parada, además de detectar la posible influencia ejercida por variables como el sexo, la edad y el nivel de instrucción en la cristalización de los datos. Para realizar el análisis utilizaremos principalmente los datos aportados por la Encuesta en Relación con la Actividad (PRA), elaborada por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

## **4.2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA CAPV (1990-2001).**

### **VISIÓN GENERAL**

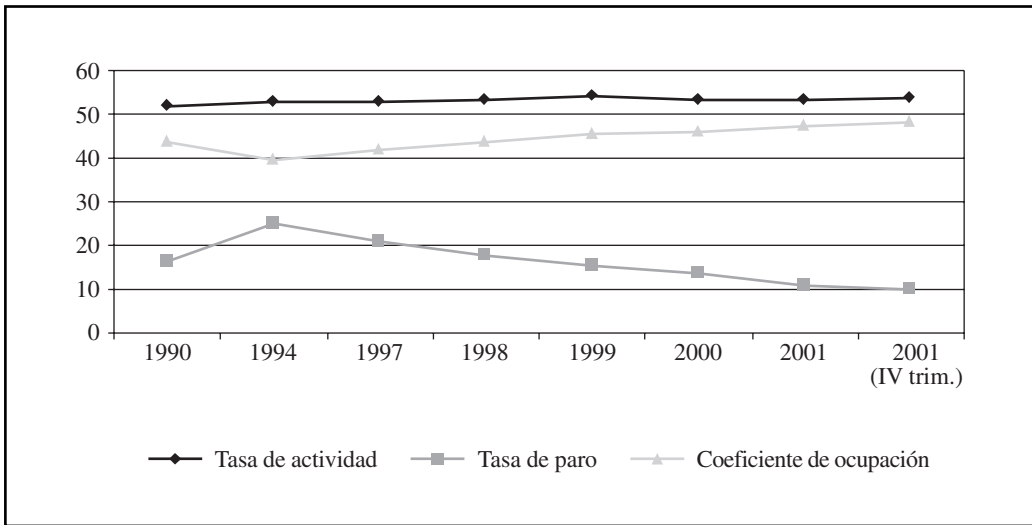
Lo primero que debemos de señalar es que la población activa de la CAPV ha ido aumentando de forma constante durante todo el período 1990-2001, hasta llegar a considerarse para la tasa de actividad un valor cifrado en el 53,5% para el cuarto trimestre del año 2001, lo que supone, a efectos prácticos, una estimación de 1,6 puntos mayor que la tasa registrada hace once años.

Asimismo, podemos observar que el 48,2% de la población vasca se encuentra ocupada, según datos del IV trimestre del 2001, lo que se traduce en un incremento del coeficiente de ocupación<sup>15</sup>, cifrado en casi 5 puntos.

Uno de los aspectos más significativos se refiere al acusado descenso de la tasa de paro, en el transcurso de tiempo estimado: el 9,9%, en la actualidad, frente a la situación experimentada al respecto en el año 1994, cuando una cuarta parte de la población activa se hallaba desempleada. En dicho año el paro llegó a alcanzar máximos históricos, concretamente un valor del 25%. De todas formas, la figura 17 nos sirve para ilustrar la evolución de los tres valores considerados.

Un análisis más pormenorizado nos lleva a considerar la evolución del mercado laboral dentro de cada territorio histórico, lo que nos muestra que dicha evolución no ha sido homogénea, desmarcándose del comportamiento general el territorio de BIZKAIA ya que es el que presenta la menor tasa de actividad (51,7%) a lo largo del tiempo considerado. Además es también BIZKAIA el territorio que se significa por poseer la tasa de desempleo más elevada durante el período 1990-2001, siendo el último valor considerado del 12,5%; no obstante, en el último año ha mostrado una evolución muy positiva, disminuyendo en más de 3 puntos porcentuales en relación con el año anterior.

<sup>15</sup> El coeficiente de ocupación se define como la proporción de ocupados respecto al total de población del colectivo de referencia.



FUENTE: EUSTAT. Encuesta de la Población en Relación con la Actividad (PARA). Elaboración propia.

**Figura 17.** Evolución de las tasas de actividad y de paro y coeficiente de ocupación de la población de 16 y más años en la CAPV (%)

Según los últimos datos es **ÁLAVA**, el territorio que presenta la tasa de actividad más elevada: 6 puntos más que **BIZKAIA** y 3,5 puntos más que **GIPUZKOA**. Sin embargo, este último territorio destaca por registrar la menor tasa de paro, al haber experimentado un acusado descenso: pasa de una tasa de alrededor del 24% en 1994 al 7,5% en el cuarto trimestre del año 2001. La siguiente tabla nos ilustra acerca de la evolución inter-territorial de los valores considerados durante 1990-2001:

**TABLA 37**  
Tasas de actividad y paro de la población de 16 y más años según territorios históricos 1990-2001 (%)

Años	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Actividad	Paro	Actividad	Paro	Actividad	Paro
1990	51,2	18,8	53,6	13,2	52,4	13,2
1994	51,3	26,5	56,6	22,0	53,0	23,8
1997	51,3	24,3	57,8	17,1	53,2	17,7
1998	51,2	20,5	58,7	13,9	54,2	15,1
1999	51,9	18,0	59,1	13,8	54,9	12,3
2000	51,7	16,8	58,5	11,6	54,0	9,5
2001	51,6	13,5	58,6	9,2	54,1	8,3
2001 (IV Trim.)	51,7	12,5	58,0	6,1	54,5	7,5

FUENTE: EUSTAT. PRA.

### 4.2.1. Características de la población activa vasca

La evolución experimentada con respecto a la población activa en nuestra Comunidad, está mediatizada por un elemento tan significativo como supone el hecho de la fuerte incorporación de la mujer al mercado laboral. Esto es así hasta el punto de que la tasa de actividad de las mujeres ha pasado de ser el 36,8% en 1990 al 42,6% en el año 2001; esto es, población activa femenina ha aumentado en la CAPV un 20,9%, frente a los varones que lo hicieron en apenas un 1%. Esta favorable evolución de las tasas de actividad de las mujeres contrasta con el descenso de la tasa de actividad de los varones. No obstante, las mujeres poseen todavía una tasa muy alejada de la de los hombres, que se sitúa en torno a un 65%:

**TABLA 38**  
**Población activa según sexo (%)**

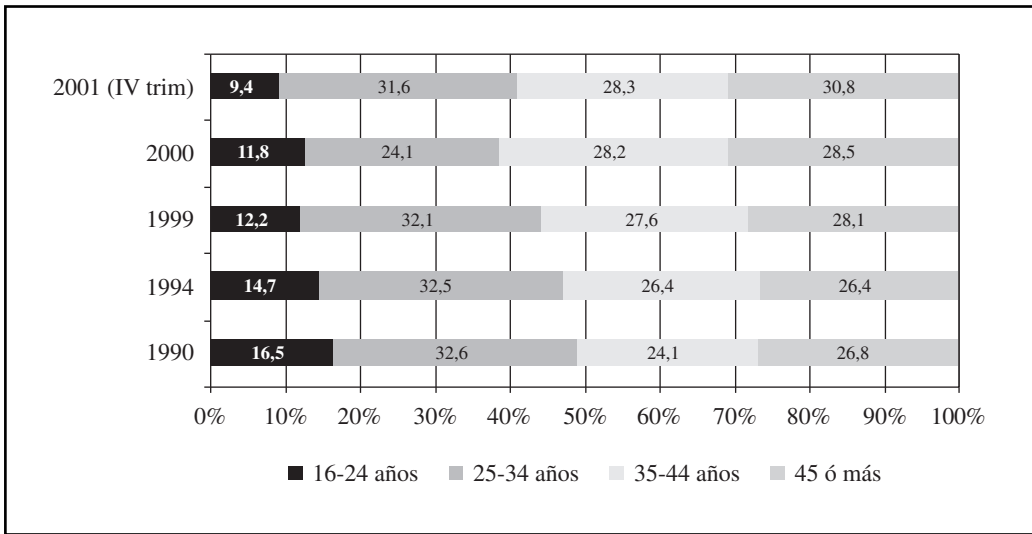
Años	Distribución		Tasa de actividad	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
1990	63,8	36,2	67,6	36,8
1994	60,5	39,5	65,1	40,6
1997	59,7	40,3	64,9	41,3
1998	60,1	39,9	65,8	41,2
1999	59,3	40,7	65,9	42,5
2000	59,9	40,1	66,0	41,5
2001	59,5	40,5	65,5	41,9
2001 (IV Trim.)	58,9	41,1	65,0	42,6

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Al analizar el comportamiento de la población activa en función de la edad se observa que ésta ha aumentado para todos los grupos de edad considerados entre 1990 y 2001. La excepción a esta tendencia la encontramos en la evolución del grupo de edad más joven tenido en cuenta para nuestro análisis: el grupo de jóvenes comprendido entre los 16 y 24 años de edad. Esto último es debido al descenso de natalidad, proceso iniciado en los años ochenta y que se traduce en un volumen de población joven cada vez menor: si en 1990 un 19% de la población vasca se encontraba dentro del parámetro de edad comprendido entre 16 y 24 años, a finales de 2001 dicho porcentaje había disminuido hasta el 13,2%, 6 puntos menos.

A efectos prácticos, este hecho ha supuesto que el porcentaje de población activa considerado para el grupo de edad de 16 a 24 años, era del 16,5% en 1990, mientras que en el último trimestre del 2001, su porcentaje será del 9,4%: 7 puntos menor como resultado de la disminución del porcentaje de población perteneciente a ese grupo de edad dentro de la distribución piramidal de la población total. A ello debemos añadir su incorporación más tardía al grueso de la población activa, por alargamiento del ciclo formativo.

Esta evolución se ha dejado sentir en la distribución de la población activa, atendiendo al grupo de edad, y para el período analizado:



FUENTE: EUSTAT 2001. PRA. Elaboración propia.

**Figura 18.** Distribución porcentual de la población por grupos de edad (1994-2001).

Al tener en cuenta no ya la distribución dentro de la población total activa de los diferentes grupos de edad considerados, sino la tasa de actividad para grupo de edad, observamos que la mayor tasa de actividad le corresponde al colectivo de población activa comprendido entre los 25 y los 34 años:

**TABLA 39**  
Población activa de 16 y más años en la CAPV según edad (%)

Años	Tasa de actividad			
	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45 o más
1990	44,9	84,9	72,7	31,8
1994	42,4	87,7	81,6	30,6
1996	40,6	88,3	81,2	31,6
1997	39,6	88,3	81,8	32,2
1998	40,8	89,4	82,0	31,9
1999	43,8	90,9	82,3	31,6
2000	44,1	89,5	82,1	31,3
2001	40,0	89,3	82,3	32,5
2001 (IV Trim.)	38,0	88,5	82,4	33,3

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Como podemos observar en la anterior tabla, siempre ha sido superior la tasa de actividad para el grupo de edad 25-34 años: el 88,5%. Le sigue en orden de importancia el grupo de edad de 35 a 44 años, con una tasa del 82,4% para el último trimestre del año 2001. Además en este caso podemos ver que el aumento de la tasa llega a ser de 10 pun-

tos para el período considerado. Este colectivo, de manera similar al anterior, ha elevado notablemente su participación en el mercado laboral y, debido a las mismas razones se trata, en ambos casos, de sectores de población donde coinciden una serie de factores asociados tales como: *a)* la incorporación masiva de las mujeres jóvenes al mercado laboral, de tal forma que la tasa de actividad femenina ha aumentado prácticamente en la misma proporción en que ha disminuido el porcentaje de población inactiva; *b)* se da una tendencia al alargamiento de la formación entre las generaciones más jóvenes y para ambos sexos, de tal forma que la mayoría de los jóvenes ingresan en el mercado laboral mayoritariamente a partir de los 25 años.

Por el contrario, la tasa de actividad ha disminuido en el colectivo de menores de 25 años (con una tasa del 38% en el cuarto trimestre de 2001) y ha permanecido prácticamente invariable en el colectivo de mayores de 45 años (con una tasa del 33,3%). En el primer caso, el descenso de la tasa de actividad ha sido debido a que se ha elevado la edad de abandono de los estudios, y en el segundo caso, hay que señalar la posible incidencia de la política de jubilaciones anticipadas.

Si incidimos en el grado de formación de la población, éste ha variado significativamente en la última década, a favor del aumento del nivel educativo de la población activa. De hecho, a finales del año 2001, el 56% de la población activa posee estudios secundarios y el 26% universitarios. El avance es importante si consideramos que en 1990, estas cifras eran del 46% y 17%, respectivamente:

**TABLA 40**  
**Población activa de 16 y más años en la CAPV, según nivel de instrucción (1990-2001)**  
**(porcentajes)**

Años	Distribución			Tasa de actividad		
	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.
1990	37,4	46,0	16,7	37,4	67,3	68,3
1994	30,0	49,9	20,1	34,3	67,5	69,3
1996	27,6	51,8	20,6	32,8	68,1	67,9
1997	26,5	52,2	21,2	32,3	68,4	68,4
1998	24,3	53,0	22,6	30,6	69,4	70,2
1999	23,3	53,0	23,6	29,9	70,8	72,0
2000	22,0	52,9	25,1	28,3	70,5	72,2
2001	18,8	54,8	26,4	26,2	69,4	71,8
2001 (IV Trim.)	17,8	56,1	26,1	25,7	69,2	71,3

FUENTE: EUSTAT. PRA.

Por otro lado, la tasa de actividad guarda una estrecha relación con el nivel de instrucción. Así, la mayor tasa de actividad corresponde a las personas con estudios universitarios, con una tasa del 71,3%, en tanto que esta tasa es del 25,7% entre las personas con estudios primarios.

En definitiva, podemos concluir que el perfil de la población activa de la CAPV responde a los siguientes parámetros:

1. Mayoritariamente masculina, (el 59% del total) si bien en las generaciones más jóvenes la diferencia en la presencia de ambos sexos es muy pequeña.
2. Donde el 90% de la población activa se encuentra ocupada.
3. Con estudios secundarios (56%) y una importante presencia de estudios universitarios, en detrimento del porcentaje de estudios primarios, ya que ha disminuido prácticamente a la mitad.
4. Y edad comprendida entre los 25 y 44 años (60%), además de la tendencia a disminuir la presencia de efectivos menores de 24 años.

#### 4.2.2. Características de la población ocupada

Al tener en cuenta la distribución de la población ocupada en función del sexo, los hombres siguen constituyendo la mayoría de las personas ocupadas: aproximadamente el 61%. Sin embargo, el crecimiento en el empleo de las mujeres es superior al de los varones, lo que ha permitido a las mujeres aumentar su importancia relativa en el empleo total:

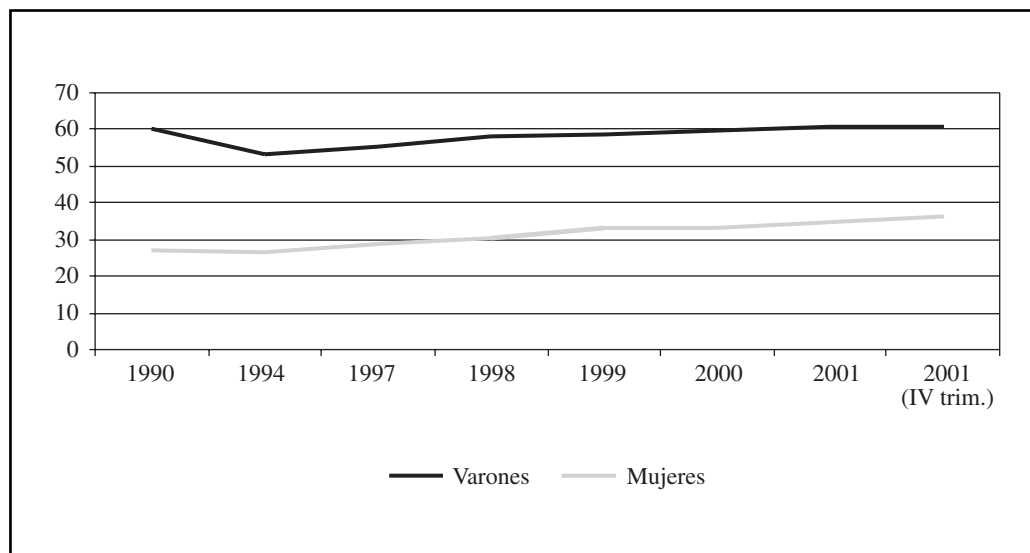
**TABLA 41**  
**Población ocupada según sexo (%)**

Años	Distribución		Tasa de actividad	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
1990	68,1	31,9	60,5	27,2
1994	65,8	34,2	53,1	26,4
1997	64,4	35,6	55,2	28,8
1998	64,3	35,7	57,9	30,3
1999	62,8	37,2	58,8	32,9
2000	62,8	37,2	59,7	33,2
2001	62,0	38,1	60,6	35,0
2001 (IV Trim.)	61,3	38,7	61,0	36,1

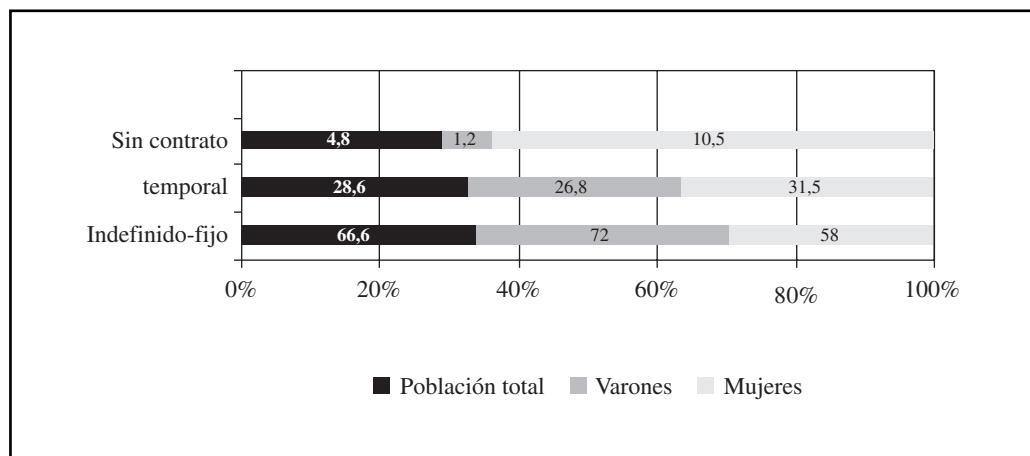
FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Asimismo, tal y como aparece en la tabla anterior y podemos visualizar en la figura 19, los varones poseen un coeficiente de ocupación notablemente más elevado que las mujeres, de modo que si entre el colectivo de varones, un 61% poseen un empleo, entre las mujeres esta cifra se reduce al 36%, en el último trimestre del año 2001. En el colectivo de mujeres este indicador ha mostrado una evolución muy positiva debido a que se ha elevado la incorporación de las mujeres a la vida laboral activa, mientras que en el colectivo de los varones, el coeficiente de ocupación apenas sí ha sufrido ligeras variaciones.

Por otro lado, las mujeres presentan una mayor precariedad en el empleo que los varones, estando afectadas en mayor medida por empleos temporales y otras formas no estables de contratación. Mientras que el 58% de las mujeres ocupadas poseen un contrato con carácter indefinido, esta modalidad de contrato es la utilizada para el 72% de los trabajadores varones (véase figura 20).



**Figura 19.** *Coeficiente de ocupación según el sexo (1990-2001).*



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 20.** *Distribución de la población ocupada asalariada por el tipo de contrato, según el sexo, CAPV (2000).*

Si tenemos en cuenta la variable edad, se constata que entre 1990 y 2001 el aumento de empleo se distribuye entre todos los grupos de edad, a excepción del intervalo más joven (16 a 24 años), por lo que se eleva el coeficiente de ocupación en todos los colectivos. En este sentido, destaca el hecho de que las tres cuartas partes de la población comprendida en el tramo de edad de 25-44 años se encuentran ocupados.

Por el contrario, apenas el 29,4% de los jóvenes con edades entre 16 y 24 años y el 31,4% de los mayores de 45 años poseen un empleo. Este comportamiento deriva del hecho

de que un gran porcentaje de jóvenes se encuentran estudiando, y por lo tanto, fuera del mercado laboral, y asimismo una gran parte de los mayores de 45 años han abandonado la vida activa. El cuadro siguiente nos permite ver la evolución de la ocupación por grupos de edad establecidos y para el período comprendido entre 1990-2001:

**TABLA 41**  
**Evolución de la ocupación en la CAPV según la edad**  
**(en porcentajes)**

Años	Distribución				Coeficiente de ocupación			
	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45 o más	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45 o más
1990	11,9	31,3	26,3	30,5	27,2	68,3	66,3	30,3
1994	9,1	29,8	29,5	31,6	19,8	60,3	68,4	27,5
1997	8,8	29,4	29,2	32,5	22,0	64,8	68,9	28,9
1998	9,3	30,9	28,2	31,6	25,8	71,3	69,1	29,1
1999	9,7	30,9	28,3	31,0	29,5	74,1	71,2	29,5
2000	9,7	30,4	29,1	30,9	31,1	74,6	73,2	29,2
2001	8,5	30,6	29,3	31,6	29,8	77,2	75,4	30,5
2001(IV Trim.)	8,0	30,6	29,2	32,2	29,4	77,4	76,4	31,4

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Al hecho de que un sector importante de la población más joven se sitúe fuera del mercado laboral debido al alargamiento del período de formación, hemos de añadir que, aquellos que se incorporan se encuentran con una situación de precariedad ante el empleo en mayor porcentaje que los adultos. De acuerdo con EUROSTAT (2000) en el año 1997 el empleo precario<sup>16</sup> afectaba al 18% de los jóvenes frente al 7% de los trabajadores adultos para datos de la Unión Europea. (tabla 42). Cuando se trata de España, estas cifras llegan a dispararse en ambos casos, al afectar la situación de empleo precario al 65% de los jóvenes y al 25% de los adultos respectivamente.

Esta situación se agrava significativamente en la CAPV, de acuerdo con los datos procedentes del EUSTAT para el año 2001. La comparación entre los diferentes países y nuestra Comunidad aparece en el siguiente cuadro, donde, y para cualquiera de los dos grandes grupos de edad considerados, se visualiza que la situación de precariedad respecto al empleo responde en nuestro caso a unas cifras que se disparan de la distribución general. Esto es, el 74% de los jóvenes trabajadores de nuestra Comunidad tiene un empleo precario y los trabajadores de 25 a 59 años presentan una precariedad en el empleo del 26,9%.

<sup>16</sup> La precariedad en el empleo se puede definir como el que se caracteriza por tener una duración determinada, sin posibilidad de que se convierta en un contrato indefinido o por tratarse de un empleo a tiempo parcial a falta de trabajo a tiempo completo (Eurydice (2000): *Cifras claves de la educación en Europa*).



**TABLA 42**  
**Porcentaje de trabajadores con empleo precario, por grupos de edad (1997)**

Países	15 a 24 años	25 a 59 años
UE	18,4	7,1
Bélgica	16,4	5,7
Dinamarca	17,2	6,2
Alemania	5,3	3,8
Grecia	19,8	8,3
España	64,6	25,2
Francia	18,9	6,9
Irlanda	9,3	6,1
Italia	10,1	5,5
Luxemburgo	–	1,0
Países Bajos	21,8	5,7
Austria	3,3	2,2
Portugal	25,2	9,3
Finlandia	36,6	14,3
Suecia	35,0	12,7
Reino Unido	0,6	4,9
<b>CAPV (1)</b>	<b>74,2</b>	<b>26,9</b>

(1) Los datos de la CAPV proceden del EUSTAT. PRA, y corresponden al año 2001.  
 FUENTE: EUROSTAT . Datos tomados de EURYDICE (2000): *Las cifras claves de la educación en Europa*.

Un análisis más exhaustivo de la situación del denominado empleo precario en la CAPV, nos permite observar que la precariedad en el empleo afecta a todos los grupos de edad, si bien de manera desigual:

**TABLA 43**  
**Distribución de la población ocupada asalariada por el tipo de contrato, según edad y sexo, CAPV, 2000 (en %)**

Contratos	16-24 años			25-44 años			45 o más años		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Indefinido-fijo	25,8	25,5	26,2	65,5	70,3	59,3	89,2	92,6	81,7
Temporal	67,6	71,9	61,6	31,1	28,9	33,9	7,7	7,2	8,8
Sin contrato	6,6	2,6	12,2	3,4	0,8	6,8	3,0	0,2	9,4
<b>Total (miles)</b>	<b>66,3</b>	<b>38,4</b>	<b>27,9</b>	<b>419,0</b>	<b>237,0</b>	<b>182,0</b>	<b>198,0</b>	<b>137,5</b>	<b>60,5</b>

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Es preciso resaltar que, también en el grupo de edad de los mayores de 45 años, se da un porcentaje de precariedad relativamente elevado, puesto que llega a suponer más del 10%

de todos los contratos. Podemos inferir que estas cifras incluso serían superiores en el año 1997, máxime si tenemos en cuenta que la situación profesional de los trabajadores vascos ha mejorado significativamente en los últimos años. Por otro lado, si a la juventud se le añade el hecho de ser mujer, la precariedad del empleo aumenta considerablemente. Así, los datos indican que en la CAPV apenas el 26,2% de las mujeres más jóvenes (de 16 a 24 años) poseen un empleo con carácter indefinido.

Cuando analizamos la relación entre el grado de instrucción y población ocupada, lo que primero nos llama la atención es que más de la mitad de los trabajadores se encuentran en posesión de estudios secundarios, y más del 25% cuenta en su haber con titulación universitaria. Esto es consecuencia de que, a lo largo del período 1990-2001, la población vasca ha elevado notablemente su nivel educativo. De hecho, en 1990, casi el 41% de la población ocupada poseía un nivel de estudios primarios o inferior, y apenas el 17% estudios universitarios, situación claramente diferente a la observada en la actualidad:

**TABLA 44**  
**Evolución de la ocupación en la CAPV según nivel de instrucción (en %)**

Años	Distribución			Coeficiente de ocupación		
	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.
1990	40,7	42,4	16,9	34,1	52,0	57,9
1994	33,7	45,8	20,5	28,9	46,6	53,1
1997	29,1	49,8	21,2	27,9	51,4	53,7
1998	25,9	51,4	22,8	26,8	55,3	58,1
1999	24,8	51,6	23,5	26,9	58,3	60,5
2000	23,4	51,5	25,1	26,0	59,2	62,4
2001	19,4	54,4	26,2	24,1	61,2	63,3
2001 (IV Trim.)	18,4	56,3	25,3	23,8	62,5	62,5

FUENTE: EUSTAT. PRA.

Además, es conocida la existencia de una relación directa entre el nivel de estudios de la población y su coeficiente de ocupación, de modo que cuanto más elevado es el nivel de instrucción de la población mayores son las posibilidades de encontrar empleo. En efecto, los datos indican que poseen empleo el 62,5% de la población con estudios universitarios y secundarios; por el contrario, esta cifra se reduce considerablemente en el caso de la población con estudios primarios o menos.

Sin embargo, estas cifras hay que tomarlas con cierta cautela, puesto que un factor importante a tener en cuenta es la influencia del nivel de instrucción en la actividad, dándose el caso de que la gran mayoría de la población con el menor nivel de estudios es inactiva. Esto no obsta para tener en cuenta que el menor coeficiente de ocupación corresponde a la población con menor nivel de formación.

Así pues, y en consonancia con lo anterior, apenas el 26% de la población con estudios primarios se encuentra incorporada en el mercado laboral y, además el 24% de dicha población está ocupada, esto es, apenas se dan dos puntos de diferencia entre ambos parámetros.

Ello nos lleva a pensar que la población de estas características, cuando se incorpora al mercado laboral tiene unas probabilidades altas de encontrarse en situación de empleo. Esta última aseveración es posible al tener en cuenta que el grueso de los que se incluyen dentro del grupo de población con el nivel de estudios más bajo se encuentra formado por los mayores de 45 años y amas de casa.

#### 4.2.2.1. *Los sectores de actividad preponderantes*

Cuando se analiza la evolución de la ocupación por sectores de actividad, se constata que en las últimas décadas se han producido importantes cambios; hecho que está relacionado en cierta medida con la terciarización de la economía vasca, produciéndose un desplazamiento de la actividad económica desde la industria hacia los servicios. De hecho, en el año 2001, los servicios aportan más del 50% de la actividad productiva en la CAPV y dan empleo a casi el 60% de la fuerza de trabajo.

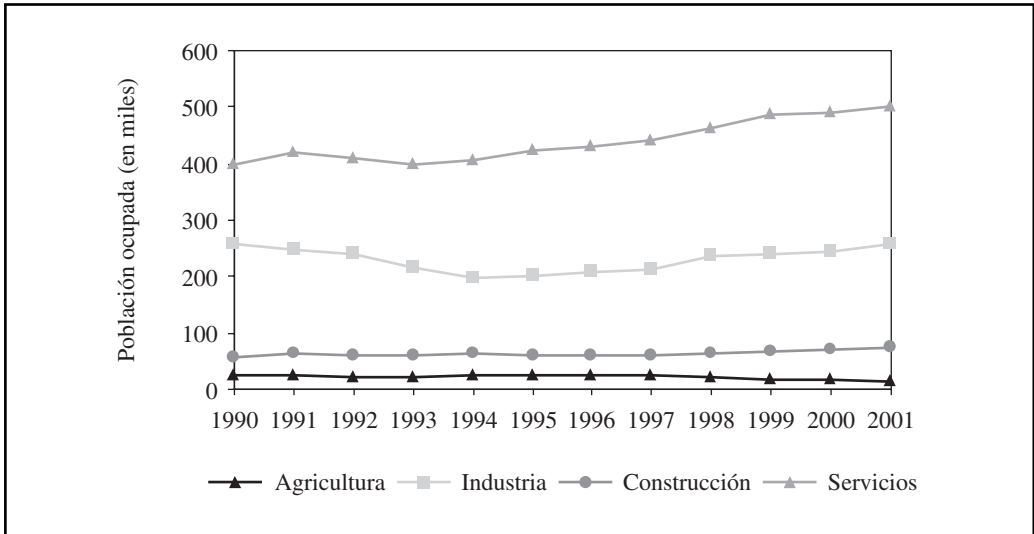
Entre 1990 y 2001, la ocupación del sector servicios aumentó en 102.000 personas en la CAPV, constituyendo el sector con mayor volumen de crecimiento en términos absolutos. No obstante, tal como se refleja en la siguiente tabla, el mayor dinamismo, en términos de tasa de variación, se produjo en el sector de la construcción, con un incremento del número de empleados del 31,6%.

**TABLA 45**  
**Evolución de la ocupación por sectores de la actividad económica en la CAPV**

Años	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1990	23,8	3,2	258,6	35,0	57,0	7,7	400,4	54,1
1994	23,4	3,4	197,7	28,5	64,8	9,3	407,6	58,8
1997	25,8	3,5	213,1	28,8	60,6	8,2	439,9	59,5
1998	19,6	2,5	235,0	30,1	63,5	8,1	461,8	59,2
1999	18,9	2,3	239,8	29,5	67,8	8,3	487,0	59,9
2000	18,8	2,3	242,6	29,5	70,4	8,5	491,6	59,7
2001	14,6	1,7	257,4	30,3	75,0	8,8	502,4	59,1
1990-2001 $\Delta$ (%)	-38,7	-46,6	-0,5	-13,3	31,6	14,6	25,5	9,3

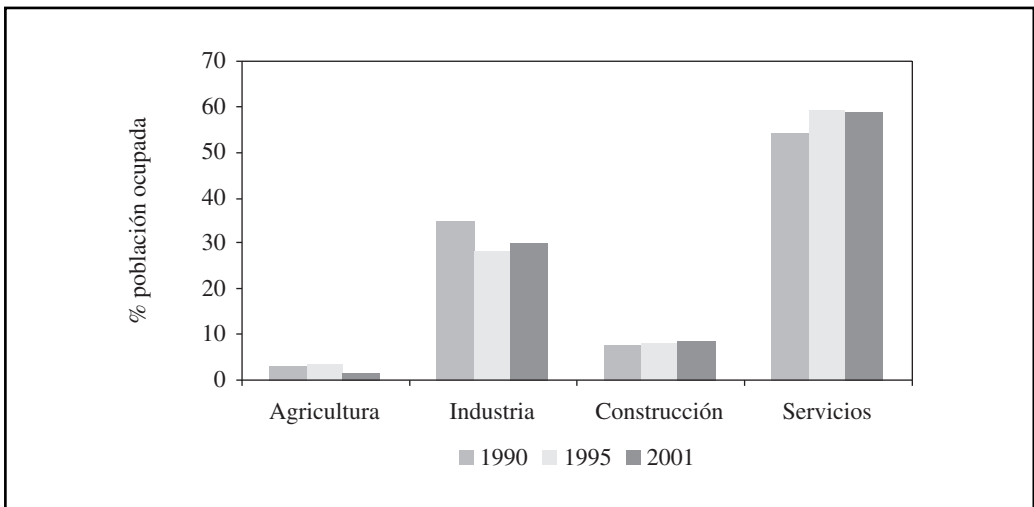
FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Esta favorable evolución del empleo en los sectores servicios y construcción contrasta, sin embargo, con la acontecida en los de industria y agricultura. Así, en el sector industrial se ha producido una pérdida de puestos de trabajo, haciendo que se reduzca su participación relativa: si en 1990, el 35% de la población ocupada en la CAPV trabajaba en el sector industrial, en 2001 lo hace el 30%. Por su parte, el sector agrícola, que apenas concentra un 1,7% de la población ocupada vasca, ha reducido sus efectivos en casi un 39%.



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 21.** Evolución de la ocupación por sectores de actividad en la CAPV.



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 22.** Distribución de la ocupación por sectores de actividad en la CAPV.

Por otro lado, cuando se consideran las distintas ramas de actividad, los datos indican que la ocupación se concentra fundamentalmente en los sectores de Comercio y Hostelería, donde trabaja el 18,8% de la población ocupada, y en los de Metalurgia, Construcción de maquinaria y Otros materiales (eléctrico y de transporte), con el 18,5%. Le siguen Educación, Sanidad y Servicios sociales (12,2%), Instituciones financieras y demás Servicios a las empresas (10,4%), Construcción (8,8%), Transportes y Comunicaciones (5,9%) y Administraciones

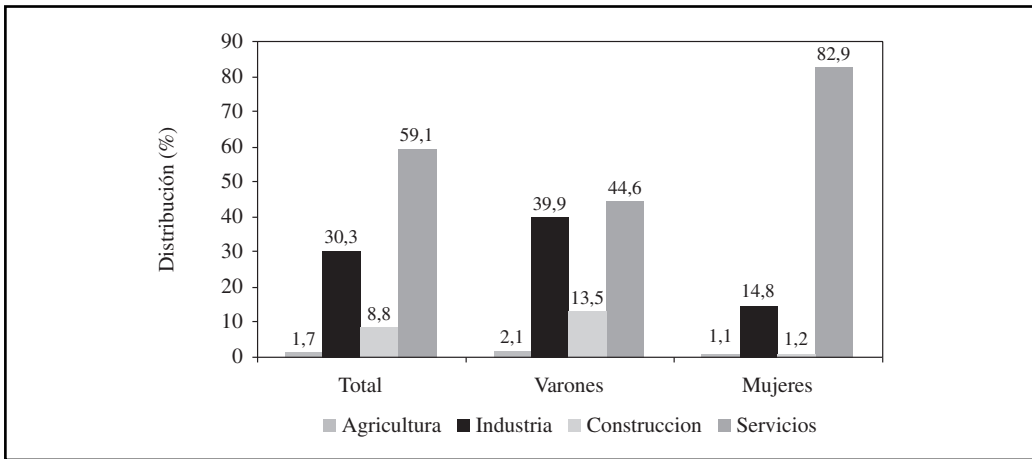
Públicas (4,2%). Se puede, por tanto, afirmar que prácticamente 4 de cada 5 ocupados trabajan en alguna de estas ramas.

**TABLA 46**  
**Población ocupada de 16 a 64 años**  
**por rama de actividad**

Ramas de actividad	porcentaje
Agricultura	1,7
Pesca	0,6
Industrias extractivas	0,1
Industrias de alimentación	1,9
Industrias del papel	1,6
Industria petroquímica	1,1
Industrias caucho y mat. plásticas	2,1
Industria-otros no metálicos	1,0
Metalurgia	10,2
Const. maquinaria	4,0
Mat. eléctrico	1,8
Mat. transporte	2,5
Industria-manufacturas diversas	2,8
Producción de energía	0,7
Construcción	8,8
Comercio	13,4
Hostelería	5,4
Transporte-comunicaciones	5,9
Instituciones financieras	2,6
Servicios empresas	7,8
Administración pública	4,2
Educación	6,4
Sanidad-servicios sociales	5,8
Otros servicios comerciales	4,0
Servicios doméstico	3,7
Org. extraterritoriales	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Censo del mercado de trabajo (1999).

En relación con la población ocupada en los distintos sectores económicos, se observa una importante desproporción entre mujeres y varones, existiendo una abrumadora presencia de mano de obra femenina en el sector servicios, donde trabaja el 83% de las mujeres, mientras que lo hace un 45% de los varones. Los varones poseen, sin embargo, una destaca participación en el sector industrial (un 40%). Otra diferencia entre ambos colectivos, es la reducida presencia de las mujeres en el sector de la construcción, donde apenas trabajan un 1,2%, frente a un 13,5% de los varones.



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 23.** Distribución de la población ocupada por sectores económicos según el sexo, 2001 (en %).

#### 4.2.2.2. Características de los empleados en la CAPV

Respecto a la situación profesional de los trabajadores, la figura del asalariado es mayoritaria en las empresas vascas: en 2001, el 80% de la población ocupada en la CAPV es asalariada. Otro colectivo importante, si bien a mucha distancia del anterior, es el de los trabajadores autónomos, que constituyen el 12,8% de la población empleada. Sin embargo, el resto de grupos (empleadores, cooperativistas y ayuda familiar) apenas suponen conjuntamente el 6,8% de las personas ocupadas en la Comunidad Vasca.

Por otra parte, la evolución de estas figuras durante la última década difiere notablemente. Los datos del cuadro siguiente muestran que el colectivo de empleadores ha experimentado un elevado crecimiento —un 68%—; y aunque en menor medida, también ha sido importante el aumento de los miembros de cooperativas (32%) y del número de asalariados (17%), siendo más reducido el crecimiento de la cifra de trabajadores autónomos (5,7%). Sin embargo, ha retrocedido significativamente el número de ocupados bajo la categoría de ayuda familiar, que desciende un 66%.

**TABLA 47**  
Población empleada en la CAPV, según situación profesional (en miles y %)

	Total	Empleadores	Trabajad. autónomos	Ayudas familiares	Cooperativistas	Asalariado	Otros
1990	739,8	16,6	102,6	18,0	17,8	584,0	0,8
1994	693,5	19,2	105,6	13,7	17,2	537,8	–
1997	739,4	24,2	118,8	10,9	20,1	565,3	0,1
1998	779,8	20,9	116,3	7,4	19,4	615,6	0,1
1999	813,4	22,1	116,0	7,7	17,9	649,7	–
2000	823,0	25,2	112,8	5,5	17,6	662,3	–
2001	849,4	27,9	108,4	6,1	23,5	683,2	0,3
<b>1990-2001: Δ miles</b>	<b>109,6</b>	<b>11,3</b>	<b>5,8</b>	<b>-11,9</b>	<b>5,7</b>	<b>99,2</b>	<b>-0,5</b>
<b>Δ %</b>	<b>14,8</b>	<b>68,1</b>	<b>5,7</b>	<b>-66,1</b>	<b>32,0</b>	<b>17,0</b>	<b>-62,5</b>

**TABLA 47**  
(Continuación)

	Total	Emplea- dores	Trabajad. autónomos	Ayudas familiares	Coopera- tivistas	Asalariado	Otros
<b>Distribución (%)</b>							
1990	100,0	2,2	13,9	2,4	2,4	78,9	0,1
1994	100,0	2,8	15,2	2,0	2,5	77,5	-
1997	100,0	3,3	16,1	1,5	2,7	76,5	-
1998	100,0	2,7	14,9	0,9	2,5	78,9	-
1999	100,0	2,7	14,3	0,9	2,2	79,9	-
2000	100,0	3,1	13,7	0,7	2,1	80,5	-
2001	100,0	3,3	12,8	0,7	2,8	80,4	-
<b>Δ 1990-2001</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,1</b>

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

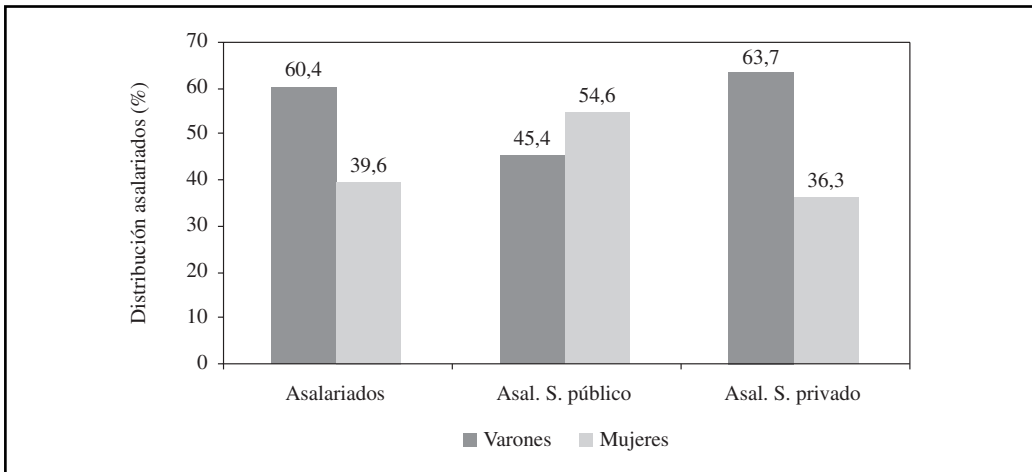
En relación con los asalariados, hay que destacar que el 82,4% trabajan en el sector privado y el 17,6% en el sector público. Por otro lado, se aprecian significativas diferencias en función del sexo de los asalariados. En efecto, la importancia que tiene el sector público entre las mujeres es superior al de los varones, de hecho, en 2001, el 24,3% de las mujeres asalariadas trabajaban en el sector público frente al 13,2% en los varones.

**TABLA 48**  
**Distribución de la población ocupada en la CAPV según situación profesional y sexo, 2001 (en porcentajes)**

Situación profesional	Total	Varones	Mujeres
Empleadores	3,3	4,2	1,8
Trabajadores autónomos	12,8	13,9	10,9
Ayudas familiares	0,7	0,3	1,3
Miembros de cooperativas	2,8	3,1	2,2
Asalariados	80,4	78,5	83,6
Sector público	17,6	13,2	24,3
Sector privado	82,4	86,8	75,7
<b>Total (miles)</b>	<b>849,4</b>	<b>526,3</b>	<b>323,2</b>

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Asimismo, se constata que en el sector privado la presencia de los varones es mayoritaria: los varones suponen el 63,7% de los asalariados frente a las mujeres que representan el 36,3%. Situación muy distinta a la que se produce en el sector público, en donde es superior la participación de las mujeres que la de los varones, de hecho, el 54,6% de los empleados en este sector son mujeres.



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 24.** Distribución de la población asalariada en la CAPV según el sexo, 2001.

Entre los trabajadores asalariados, el contrato indefinido es mayoritario, si bien en el período 1993-2001 este tipo de contrato ha reducido su importancia a favor de los contratos temporales: si en 1993, el 22% de la población asalariada estaba sujeta a contratos temporales, en 2001 esta cifra es de casi el 28%. Pese a ello, hay que señalar que en los últimos años se ha producido una cierta reactivación de la contratación indefinida, disminuyendo la tasa de temporalidad de los contratos. En efecto, los contratos indefinidos siguieron una senda descendente hasta 1997, sin embargo, aumentan a partir de 1998 como consecuencia del *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo*, firmado el año anterior, el cual tenía como uno de sus objetivos fundamentales potenciar esta modalidad de contratación. Así, en el período 1997-2001, la población asalariada sujeta a un contrato indefinido se incrementó en un 30%, en tanto que los asalariados con contratos temporales aumentaron un 13,4%.

**TABLA 49**

**Población de 16 y más años ocupada asalariada de la CAPV según tipo de contrato**

Años	Ocupados asalariados (en miles)				Distribución (%)		
	Total	Contrato indefinido	Contrato temporal	Otros	Contrato indefinido	Contrato temporal	Otros
1993	545,9	400,6	120,1	25,2	73,4	22,0	4,6
1994	537,8	374,4	135,1	28,3	69,6	25,1	5,3
1995	545,2	366,4	148,6	30,2	67,2	27,3	5,5
1996	551,6	357,2	157,5	37,0	64,8	28,6	6,7
1997	565,3	360,1	167,8	37,4	63,7	29,7	6,6
1998	615,7	402,3	174,7	38,7	65,3	28,4	6,3
1999	649,7	416,7	191,5	41,5	64,1	29,5	6,4
2000	662,3	441,0	189,7	31,7	66,6	28,6	4,8
2001	683,2	468,2	190,3	24,7	68,5	27,9	3,6
<b>1993-2001</b>	<b>137,2</b>	<b>67,6</b>	<b>70,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>5,9</b>	<b>-1,0</b>



**TABLA 49**  
(Continuación)

Años	Ocupados asalariados (en miles)				Distribución (%)		
	Total	Contrato indefinido	Contrato temporal	Otros	Contrato indefinido	Contrato temporal	Otros
<b>Variación (%)</b>							
1993-97	3,6	-10,1	39,7	48,4	-	-	-
1997-01	20,9	30,0	13,4	-34,0	-	-	-
1993-01	25,2	16,9	58,5	-2,0	-	-	-

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

En este sentido, hay que destacar la existencia de estudios, como el realizado por Serrano y otros (1998), donde se constata que las empresas vascas cuando crean empleo indefinido éste es de alta cualificación, reservando el empleo temporal para los trabajadores de baja cualificación. En esta misma línea, el estudio realizado por Ferreiro (1999) muestra, asimismo, que la reforma del mercado de trabajo de 1997 ha acentuado este proceso: las empresas que crean empleo lo hacen principalmente en empleo cualificado, y por tanto, indefinido, mientras que las empresas que destruyen empleo, fundamentalmente destruyen empleo indefinido de baja cualificación.

Por otro lado, la modalidad de contratación parece que se ha convertido en una estrategia utilizada por las empresas para influir en su capacidad competitiva. En este sentido, Ferreiro señala que las empresas que basan su competitividad en factores como la productividad, innovación, etc., están creando fundamentalmente empleo cualificado, utilizando para ello la modalidad de contratación indefinida. Por el contrario, las empresas menos competitivas en estos ámbitos están intentando ganar o mantener su competitividad en costes, y para ello transforman el empleo no cualificado, de empleo indefinido a empleo temporal, aprovechándose de los menores salarios de los trabajadores temporales. Por tanto, el hecho de que las empresas vascas en los últimos años estén creando más empleo indefinido que temporal puede guardar en parte relación con cierto cambio estructural en la economía vasca, donde la competitividad de las empresas no se basa tanto en costes y precios sino en otros factores como productividad, diseño, innovación, etc.

Cuando se analiza el tipo de contrato de los asalariados en función del sexo, cabe destacar que la temporalidad y otras formas no estables de ocupación afectan en mayor medida a las mujeres. En efecto, el 31% de las mujeres de la CAPV trabajan con contratos temporales frente al 25,7% de los varones. Más relevante es si cabe el hecho de que hasta un 8% de mujeres trabaja sin contrato, en tanto que esta situación apenas se produce en el 0,8% de los asalariados varones.

Hay que destacar que, tras el descenso en 1998 de la tasa de temporalidad en el empleo de ambos colectivos, su evolución a partir de entonces muestra un comportamiento diferenciado: mientras que la temporalidad del empleo femenino se ha mantenido e incluso aumenta en el año 2000, la del empleo masculino, por el contrario, tras aumentar en 1999, ha experimentado a partir de entonces un retroceso.

**TABLA 50**  
**Población ocupada asalariada (excepto cooperativistas) de la CAPV, según el tipo de contrato y sexo**

		1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Hombres</b>	Total (miles)	349,3	355,6	386,7	398,9	406,2	412,9
	Distribución (%)						
	Indefinido	70,3	69,8	70,9	69,4	72,0	73,5
	Temporal	28,3	28,7	27,2	28,8	26,8	25,7
	Otros	1,4	1,5	1,9	1,9	1,2	0,8
<b>Mujeres</b>	Total (miles)	202,4	209,8	229,0	250,8	256,1	270,4
	Distribución (%)						
	Indefinido	55,2	53,3	55,9	55,8	58,0	60,9
	Temporal	29,0	31,3	30,4	30,6	31,5	31,1
	Otros	15,8	15,3	13,7	13,6	10,5	8,0

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Como ya hemos mencionado anteriormente, los jóvenes son los que presentan una mayor temporalidad en el empleo: el 67,6% de los trabajadores menores de 25 años poseen un contrato con este carácter. No obstante, la tasa de temporalidad de este colectivo se ha reducido respecto a períodos anteriores; por el contrario, se ha incrementado entre los trabajadores mayores de 45 años, que por otra parte, son el colectivo con menor temporalidad: apenas el 7,7% de los trabajadores de esta edad están empleados con un contrato temporal mientras que casi el 90% posee un contrato indefinido.

**TABLA 51**  
**Población ocupada asalariada por tipo de contrato y edad, 2001. Distribución (%)**

Contratos	16 a 24 años	25-44 años	45 o más años
Indefinido-fijo	25,8	65,8	89,2
Temporal	67,6	31,1	7,7
Sin contrato y otros	6,6	3,4	3,0
<b>Total (miles)</b>	<b>66,3</b>	<b>419,0</b>	<b>198,0</b>

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**TABLA 52**  
**Evolución de la tasa de temporalidad por grupos de edad en la CAPV (2000-2001)**

	Tasa temporalidad 2000	Tasa temporalidad 2001
Total	29,00%	27,90%
16-24 años	65,80%	67,60%
25-44 años	32,00%	31,10%
45 años o más	8,60%	7,70%

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Por otro lado, al examinar las contrataciones registradas por los distintos sectores de actividad económica, se constata que la temporalidad en el empleo es muy acusada en el sector de la construcción, donde la mitad de los trabajadores está empleado con un contrato temporal. Por el contrario, es en el sector industrial donde hay más trabajadores con empleo fijo: tres de cada cuatro empleados posee un contrato indefinido.

**TABLA 53**  
**Población ocupada asalariada en los sectores económicos por tipo de contrato, CAPV (2001)**

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Indefinido-fijo	66,1	74,9	49,4	67,5
Temporal	30,5	24,4	50,0	26,8
Sin contrato y otros	3,4	0,7	0,6	5,6
<b>Total (miles)</b>	<b>5,9</b>	<b>221,4</b>	<b>52,2</b>	<b>403,7</b>

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Para finalizar, señalar que en un intento de contribuir a la creación de puestos de trabajo, la asociación empresarial CONFEBASK y las centrales sindicales más representativas del País Vasco (ELA, UGT, CC.OO y LAB), suscribieron en enero de 1999, el *Acuerdo Vasco sobre el Empleo*, cuyo ámbito territorial comprende la CAPV. Entre las medidas que se recogen en este acuerdo podemos destacar el impulsar el Contrato de Sustitución y Renovación de plantillas (jubilación de un trabajador a partir de los 60 años para ser sustituido por un parado o un trabajador eventual), lo que facilitará el reparto generacional del trabajo. Otras medidas que se incluyen en el acuerdo son, por un lado, la supresión de las horas extraordinarias, que sólo podrán ser realizadas en casos de urgencia o falta de trabajadores especializados; horas que serán compensadas, además, por tiempo de descanso. Y, por otro lado, se establece que los trabajadores eventuales contratados a través de las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs) cobrarán el mismo salario que los trabajadores fijos de las empresas en las que vayan a desempeñar su trabajo.

### 4.2.3. Características de la población desempleada

Tras el bienio 1993-94, cuando se alcanzaron tasas de paro del 25% en la CAPV, las más elevadas de los últimos años, podemos afirmar que las cifras de desempleo han descendido de forma notable, y así a finales del año 2001 con una tasa de desempleo del 9,9%, contamos con la tasa de paro más baja desde finales de los setenta, cuando nos encontrábamos en situación práctica de pleno empleo.

Al ser las mujeres el sector de más reciente incorporación al mercado laboral, también es el colectivo que mayor tasa de paro ostenta y, de hecho, llega a conformar el 63% de la totalidad de desempleados censados en cifras absolutas, frente al 37% estimado para los varones. No obstante, hemos de añadir que en términos relativos, si bien el paro ha disminuido tanto entre los varones como entre las mujeres, el descenso ha sido más acusado en estas últimas, tal y como se muestra en el siguiente cuadro, al analizar la evolución interanual del último período de tiempo considerado:

**TABLA 54**  
**Evolución de la población parada en la CAPV, según el sexo 1990-2001 (en %)**

Años	Distribución		Tasa de paro	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
1990	41,6	58,4	10,6	26,1
1994	44,6	55,4	18,4	35,0
1997	42,3	57,7	15,0	30,3
1998	40,6	59,4	12,0	26,4
1999	40,7	59,4	10,6	22,7
2000	41,7	58,3	9,5	19,9
2001	40,2	59,8	7,5	16,5
2001 (IV Trim.)	37,0	63,0	6,2	15,2

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Podemos observar que, a medida que se incrementa la incorporación de las generaciones jóvenes de mujeres, aumenta su peso específico en la distribución porcentual del colectivo de desempleados. Sin embargo, y tal como hemos anotado en los párrafos anteriores, desde 1990 hasta finales del 2001, la tasa de desempleo ha disminuido para este colectivo en 11 puntos, mientras que la tasa de actividad ha aumentado en 6 puntos, según los datos aportados por el PRA.

El análisis por edades muestra también comportamientos diferenciados. Así, los datos reflejan que el mayor volumen de parados se da entre el grupo de población de 25 a 34 años, de lo que se deduce que la entrada al mercado laboral para los jóvenes de ambos sexos es muy dificultosa, dándose unas tasas de desempleo entre su población activa realmente significativas.

Estos parados, por otra parte, pertenecen al grupo de población nacida en los años de mayor explosión demográfica (años sesenta y setenta), de ahí su mayor presencia entre la población activa y, por tanto, entre el colectivo de los parados. Por el contrario, el descenso de la natalidad en los años ochenta ha hecho que se reduzca el grupo de población de edad entre 16 y 24 años, lo que unido al alargamiento de la edad escolar, ha generado la pérdida de peso relativo de este colectivo en la población parada (véase tabla 55).

Por otro lado, si observamos las tasa de desempleo de los jóvenes desde los 16 a los 34 años, comprobaremos que la relación negativa entre edad y tasa de desempleo afecta a todo el colectivo de forma significativa y, es más, la mayor tasa de paro corresponde al colectivo de los más jóvenes (de 16 a 24 años), donde a finales del año 2001 es del 22,8%, tasa que contrasta con la registrada en el grupo de personas de más de 45 años, que apenas alcanza el 6%. Así pues, podemos volver a reiterar que son los colectivos de jóvenes quienes encuentran mayores dificultades para acceder al mercado laboral y su integración es tardía y progresiva, por lo que se ven más afectados por el paro que los adultos, situación ésta que se ve agravada a medida que disminuye la edad.

No obstante, en términos relativos y al tener en cuenta para el análisis la evolución intra-grupo, ha sido en el colectivo de los más jóvenes donde la tasa de paro ha mostrado una evolución más favorable. La tasa de desempleo de las personas entre 16 y 24 años disminuyó entre 1990 y 2001 más de 14 puntos porcentuales, y 28 puntos entre 1994 —año de máximos históricos, en cuanto a tasa de desempleo se refiere— y 2001, si bien es cierto, que partía de cifras mucho más elevadas que el resto (en 1994, la tasa de paro de las personas entre 16 y 24 años era del 53,4%).

**TABLA 55**  
**Distribución de la población parada y tasa de paro en la CAPV según edad (en %)**

Años	Distribución				Tasa de paro			
	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45 o más	16-24 años	25-34 años	35-44 años	45 o más
1990	40,0	39,3	13,1	7,6	39,4	19,6	8,8	4,6
1994	31,4	40,7	17,1	10,9	53,4	31,3	16,1	10,3
1997	26,3	39,7	20,3	13,7	44,4	26,6	15,8	10,1
1998	25,1	36,5	24,4	14,0	36,8	20,3	15,8	8,7
1999	25,6	38,2	23,9	12,4	32,6	18,5	13,4	6,8
2000	25,6	38,3	22,5	13,7	29,5	16,6	10,9	6,6
2001	23,2	38,5	21,3	17,0	25,5	13,6	8,4	6,3
2001 (IV Trim.)	21,6	39,8	20,5	17,9	22,8	12,5	7,2	5,8

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

Podemos concluir que el descenso de la presión demográfica en las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo durante los últimos años junto con la favorable evolución tanto en creación de empleo como en descenso del paro ha repercutido de forma especialmente positiva en los colectivos más jóvenes.

La elevación del nivel de educación de la población se ha visto reflejado asimismo en el colectivo de parados, en donde existe un alto porcentaje con un nivel de estudios medios y superiores: el 54,7% de los parados de la CAPV posee estudios secundarios, e incluso el 32,5% son universitarios:

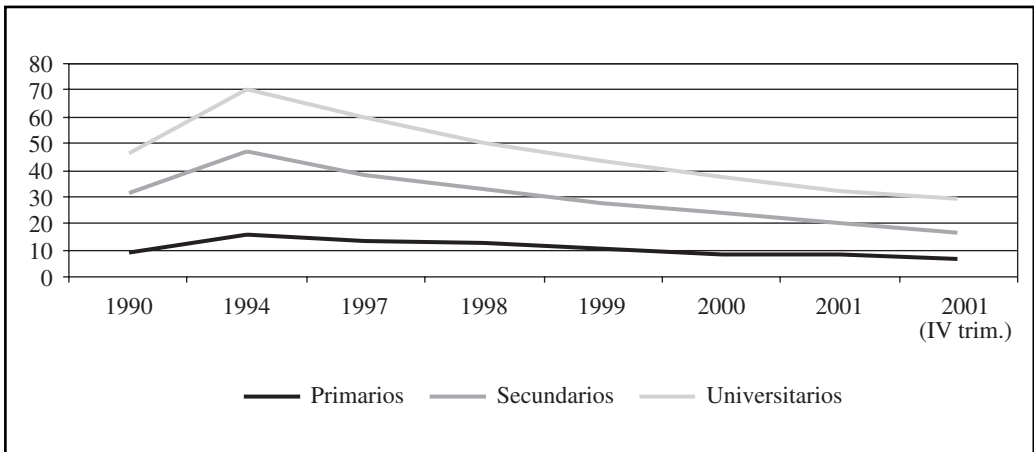
**TABLA 56**  
**Distribución de la población parada y tasa de paro en la CAPV según nivel de instrucción (en %)**

Años	Distribución			Tasa de paro		
	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.	Est. prima. y menos	Estudios secundarios	Estudios universit.
11990	20,0	64,2	15,7	8,7	22,7	15,3
1994	19,1	62,0	18,9	15,9	31,1	23,5
1997	17,2	61,3	21,5	13,7	24,8	21,5
1998	17,3	60,7	22,0	12,6	20,3	17,3
1999	15,2	60,6	24,3	10,1	17,7	15,9
2000	13,0	62,0	25,0	8,1	16,0	13,6
2001	13,5	58,3	28,2	8,0	11,9	11,9
2001 (IV Trim.)	12,9	54,7	32,5	7,1	9,6	12,3

FUENTE: EUSTAT. PRA.

Al analizar las tasas de paro, se comprueba, sin embargo, que la población con menor formación (estudios primarios o inferiores) es la que posee la tasa más baja de desempleo, un 7,1% en el cuarto trimestre de 2001, no superando en ningún caso la tasa del 16% a lo largo del período de análisis. No obstante, también es cierto que la población con bajos niveles de instrucción se corresponde mayoritariamente con el grupo de más edad y que compensa ese menor nivel de formación con una amplia experiencia laboral.

Pese a presentar tasas de desempleo en términos absolutos mayores que la población con un menor nivel de formación, la población con estudios secundarios y universitarios ha mostrado durante los últimos años una evolución más favorable en términos relativos, por lo que se percibe un descenso del desempleo de forma más acusada que entre el colectivo con menor nivel de estudios:



FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

**Figura 25.** Evolución de la tasa de paro según el nivel de estudios (1990-2001).

En este sentido hay que destacar que la caída del paro entre la población con estudios primarios y menos ha sido debida al importante descenso de la población activa con este nivel de estudios y no a la creación de empleo dentro del mismo. De hecho, el saldo de ocupados con estudios primarios arroja una pérdida de 136.000 efectivos entre 1990 y 2001, mientras que el número de ocupados con un nivel de estudios superior aumentó en 245.600 en el mismo período, según datos del EUSTAT (varios años).

La positiva evolución del empleo se constata asimismo al distinguir en el colectivo de parados los que han trabajado con anterioridad y los que buscan su primer empleo. Así, las cifras reflejan que ha disminuido muy considerablemente tanto el número como el porcentaje de parados que buscan su primer empleo, que han pasado de 58.400 personas en 1990 (40,8% del total) a 20.300 personas (19,1% del total) en 2001.

Por lo que se refiere al tiempo que los parados permanecen en esta situación, destaca el hecho de que son mayoritarios los que llevan menos de 6 meses en paro, al constituir en 2001 casi un 40% de los desempleados, habiendo aumentado en los últimos años su peso en el total. Al mismo tiempo ha disminuido la importancia relativa de los desempleados de larga duración (2 o más años), suponiendo en 2001 el 29,6% de los parados, mientras que en años anteriores suponían más del 40%. Esta reducción del tiempo que los parados permanecen en desempleo es un claro reflejo de la significativa mejoría del empleo en la CAPV.

**TABLA 57**  
**Parados en la CAPV y duración del desempleo. Distribución (en %)**

Años	Búsqueda de empleo		Duración del paro				
	Buscan 1.º empleo	Han trabajado	Menos 6 meses	6 a 11 meses	12 a 23 meses	2 años o más	Ya encontró
1990	40,8	59,2	–	–	–	–	–
1994	28,2	71,8	22,7	13,6	21,1	42,2	0,5
1997	27,6	72,4	26,5	10,9	16,4	45,7	0,6
1998	24,5	75,5	29,6	9,3	13,8	46,3	1,0
1999	24,9	75,1	30,8	12,2	13,9	42,6	0,6
2000	26,6	73,4	30,3	14,2	14,7	40,3	0,6
2001	19,1	80,9	39,6	14,9	15,2	29,6	0,7

FUENTE: EUSTAT. PRA. Elaboración propia.

### 4.3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS PARA EL EMPLEO

Las políticas activas para la creación y fomento del empleo son puestas en marcha por diversos organismos públicos dependientes tanto de la administración central, como de la autónoma, de la territorial y de la local. Con la finalidad de no ser prolijos, nos centraremos en la exposición de las principales iniciativas llevadas a cabo por la Administración Autónoma, para posteriormente realizar una breve descripción de las Agencias Locales de Desarrollo, entidades con un papel cada vez mayor en el desarrollo de la economía.

#### 4.3.1. Clasificación de las políticas activas de empleo

Las políticas activas para la creación de empleo han consistido en una serie de medidas adoptadas por la Administración y que persiguen la creación del empleo, la inserción laboral de colectivos específicos de la población, la reducción del desempleo y el fomento del espíritu empresarial e innovador. Una de las estrategias más utilizadas en el ámbito específico del fomento del empleo ha consistido en la utilización de diversas modalidades de contratos.

Estos contratos pueden tener **incentivos directos** como subvenciones, deducciones de las cargas sociales, exenciones y deducciones fiscales, como es el caso de los contratos en prácticas y de formación, los contratos indefinidos para grupos concretos (*acciones de discriminación positiva*) y los contratos indefinidos de fomento del empleo, o **incentivos indirectos** aplicables a los contratos temporales de fomento del empleo y a los contratos a tiempo parcial (*medidas de reducción y ajuste de los horarios de trabajo*), eludiendo el marco regulador de los contratos ordinarios.

Las políticas activas para el empleo pueden ser clasificadas en nueve grandes grupos, que nos sirven para clasificar aquellas iniciativas llevadas a cabo por las diferentes Administraciones con respecto a esta materia:

1. Medidas tendentes a la reducción de la población activa.
2. Acciones de formación profesional.
3. Política de creación y fomento del empleo.

4. Acciones de discriminación positiva.
5. Medidas de reducción y ajuste de los horarios de trabajo.
6. Medidas contribuidoras en la organización del mercado de trabajo.
7. Creación de empleo en el sector público.
8. Medidas a favor de iniciativas empresariales.

#### **4.3.2. Las políticas activas de la administraciones autónoma y territorial**

Son dos los departamentos dependientes del Gobierno Vasco que llevan a cabo iniciativas para el fomento del empleo: *el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social y el Departamento de Industria, Comercio y Turismo*. Una parte muy importante de las iniciativas propuestas por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social guardan relación con medidas de discriminación positiva. En segundo lugar, aparecen medidas relacionadas con el fomento del empleo y la reducción/ajuste de los horarios. Finalmente, también se recogen medidas relacionadas con las iniciativas empresariales, aunque en mucha menor medida que las otras. El Departamento de Industria, Comercio y Turismo polariza sus iniciativas en la formación y el fomento de empleo.

Además podemos citar otros dos organismos autónomos: *SPRI* y *HOBETUZ*. En el caso concreto de SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial) sus iniciativas para el fomento del empleo se centran en la formación y el fomento de iniciativas empresariales. El objetivo de HOBETUZ es regular las ayudas para el desarrollo de las acciones de formación continua de los trabajadores ocupados de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dirigidas tanto a las mejoras de las competencias como a la recualificación de los trabajadores con el fin de compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual de los trabajadores. Sus iniciativas están relacionadas con la formación continua.

Serán las *Diputaciones Forales*, a través de los Departamentos respectivos de Promoción Económica y de Empleo, así como del Departamento de Hacienda y Finanzas, las administraciones que focalicen las diversas iniciativas en el fomento del espíritu empresarial y de las iniciativas empresariales, así como en el desarrollo de Programas de formación complementaria. Su objetivo es la creación de empresas y la adecuación de los conocimientos y recursos humanos de las pequeñas y medianas empresas, y de nuevos promotores empresariales a las exigencias que un mercado global y competitivo exige; también se plantean la integración socio-laboral de colectivos específicos.

Para llevar a cabo semejante actividad, se apoyan las Diputaciones Forales en una serie de organismos autónomos de titularidad pública y dependientes de la Administración.

#### **4.3.3. Las agencias de desarrollo local**

En los últimos diez años las Agencias de Desarrollo Local y los Ayuntamientos han jugado un papel relevante en las políticas de promoción económica y empleo. Las Agencias de Desarrollo Local son entidades públicas cuya principal labor es la dinamización de los recursos económicos y humanos del municipio al que pertenezcan, entendiendo el concepto dinamizador en su sentido más amplio.

Son objetivos generales de las Agencias de Desarrollo Local los siguientes:

- Contribuir a mejorar la formación y cualificación profesional de los recursos humanos del municipio, en especial de los colectivos más desfavorecidos para que puedan acceder mejor al mercado de trabajo.



- Impulsar actuaciones de inserción profesional y fomento del empleo.
- Estimular la iniciativa empresarial, el empleo de recursos y, en general, todas las actuaciones orientadas a la reactivación socio-económica local.
- Propiciar la articulación institucional y la integración de actuaciones en esta materia.

Atendiendo a estos objetivos, las principales tareas que las Agencias llevan a cabo son:

- El fomento de iniciativas empresariales y el apoyo a nuevas empresas mediante diversos instrumentos técnicos y financieros.
- La Promoción de Centros de Empresas.
- Acciones de Formación.
- Acciones de Sensibilización
- Promoción y Gestión del Suelo Industrial.
- Promoción de Escuelas Taller y Casas de Oficio.
- Coordinación de sus actuaciones con las demás administraciones y agentes locales.

El País Vasco es de las Comunidades Autónomas más significativas por la cantidad de agencias locales puestas en marcha por sus Ayuntamientos. GARAPEN es la Asociación de Agencias de Desarrollo del País Vasco e integra a la mayoría de estas agencias, al menos a las más significativas. GARAPEN tiene datos de población, usando como fuente el EUS-TAT, sobre el área de influencia de las Agencias asociadas. Así, puede decirse que los ayuntamientos promotores de estas organizaciones cubren más del 60% de la población de Euskadi. Sin embargo, el reparto de Agencias es muy desigual entre los tres Territorios Históricos: GIPUZKOA, con 9 Agencias, abarca el 80% de la población; ARABA consigue una cobertura del 76%, teniendo en cuenta únicamente la actividad del Ayuntamiento de Vitoria. Estos datos contrastan con el escaso 40% de cobertura poblacional de BIZKAIA, en cuanto a las dos Agencias asociadas a GARAPEN: Lan-Ekintza- Bilbao e Inguralde-Barakaldo. Sin embargo, hemos de decir que no sólo son las más representativas del territorio en cuanto a su actividad, sino que además atienden municipios con gran cantidad de población.

Además de las Agencias de Desarrollo Local, existen entidades que operan del mismo modo y con similares objetivos, pero que tienen un alcance comarcal o provincial: nos referimos a las Agencias de Desarrollo Comarcal y a las Organizaciones provinciales de creación de empresas, dependientes de las Diputaciones.

#### 4.4. CONCLUSIONES

En los años 1994 y 1995, las tasas de paro alcanzaron máximos históricos en la CAPV (25%), reduciéndose desde entonces hasta situarse en el 10% en 2001. Al mismo tiempo, la población activa ha aumentado de forma constante.

Un hecho significativo en el mercado laboral de la CAPV es la fuerte incorporación de la mujer, que ha elevado su tasa de actividad hasta alcanzar el 43% en 2001, si bien todavía está muy alejada de la de los varones (65%). No obstante, las mujeres son un colectivo especialmente discriminado en el mercado de trabajo. Constituyen el 63% de los parados y poseen una tasa de paro de más del 15%, cifra muy superior a la de los varones (6%). Otro colectivo particularmente desfavorecido es el de los jóvenes, que presentan la tasa de paro más alta, cifrada en el 23%; tasa que contrasta con la registrada por las personas mayores de 45 años (6%).

El nivel de formación de la población influye notablemente en su comportamiento en el mercado de trabajo. En primer lugar, la tasa de actividad guarda una estrecha relación con el nivel de instrucción: la mayor tasa de actividad corresponde a la población con estudios universitarios, con una tasa de 71%, en tanto que esa tasa es del 26% entre las personas con estudios primarios. En segundo lugar, existe, asimismo, una relación directa entre el nivel de estudios y el coeficiente de ocupación, de modo que cuanto más elevado es el nivel educativo mayores son las posibilidades de encontrar empleo. Así, en los últimos años, el descenso del desempleo entre la población con estudios secundarios y universitarios ha sido más acusado que entre el colectivo con menor formación.

Respecto a la situación profesional de los trabajadores, la figura mayoritaria en las empresas de la CAPV es la del asalariado, que es adoptada por el 80% de la población ocupada. Entre los asalariados, el contrato indefinido es mayoritario; contrato que tras la reforma laboral de 1997 ha incrementado su importancia, haciendo que disminuya la tasa de temporalidad del empleo.

Los contratos temporales y otras formas no estables de ocupación afectan en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes. De hecho, un 31% de las mujeres trabajan con contrato temporal y el 8% sin contrato. En el caso de los jóvenes, la precariedad en el empleo es más acusada, afectando a un 75% (un 68% de los jóvenes ocupados posee un contrato de carácter temporal y un 7% trabaja sin contrato). Por sectores de actividad económica, es el de la construcción donde existe un empleo más precario: más de la mitad de los trabajadores posee un contrato temporal.

## 5. EL SISTEMA SANITARIO

### 5.1. INTRODUCCIÓN

El País Vasco fue una de las primeras Comunidades Autónomas que tuvo transferencias en materia sanitaria; el proceso de traspaso de competencias se inicia en 1979 al tiempo que se instaura un régimen preautonómico en Euskadi, cuyo órgano común de gobierno, el Consejo General del País Vasco, recibe entre otras la competencia en materia sanitaria y finaliza con el traspaso de los servicios sanitarios del Estado a la promulgación del Estatuto de Autonomía de Gernika. Este capítulo está dedicado en su primera parte al estudio del Sistema Vasco de Salud, mostrando y documentando bibliográficamente **los principales acontecimientos políticos y jurídicos** que tienen lugar en dicho proceso y que contribuyen al desarrollo y afianzamiento del sistema sanitario.

A continuación se trata la legislación que configura su funcionamiento: **legislación fundamental**, apartado que incluye la explicación de un documento Osasuna Zainduz —estrategias de cambio para la sanidad vasca—, que abre las vías a la reforma del sistema y a un nuevo modelo de gestión pública que conlleva cambios sustanciales, tanto en la estructura organizativa y legislativa —Ley de ordenación sanitaria, Estatutos Sociales del nuevo ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud—, como en su cultura interna, acercamiento de la cultura clínica y la de gestión, en la forma en que se entiende la actividad, control de resultados, profesionales responsables de la creación de servicios necesarios y la consideración del cliente en sus expectativas y requerimientos.

El desarrollo del capítulo continua con la definición a través del plan de salud 1994 y del plan estratégico de Osakidetza 1998-2001, del **marco político y estratégico del sistema**, que comporta las líneas políticas y estratégicas del nuevo modelo de gestión pública, la definición de objetivos, la programación y los recursos del sistema público de salud.

Las conclusiones se derivan del borrador del nuevo Plan de Salud 2002 y comprenden la evaluación del plan anterior de 1994 y las novedades que con respecto a él se plantean en el actual.

## 5.2. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE CONSOLIDAN EL SISTEMA SANITARIO DEL PAÍS VASCO

El comienzo del año 1978 y el final del mismo, delimitan en el tiempo el ámbito político y jurídico que permite el inicio, desarrollo y consolidación del sistema sanitario del País Vasco. Dicho ámbito lo forman por una parte el establecimiento de un Régimen Preautonómico<sup>17</sup> en la actualmente denominada Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y, por otra la promulgación de la Constitución Española (C.E.) como Ley Fundamental de la nación España.

La Constitución Española establece el derecho a la protección de la salud (artículo 43.1 del Título I)<sup>18</sup> y, define las responsabilidades y competencias de los poderes públicos en su tutela y, en la adopción de medidas y servicios para protegerla (artículo 43.2)<sup>19</sup>. Esta Ley fundamental también recoge el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación España (artículo 2. Título I)<sup>20</sup>, y garantiza este derecho para los pueblos con características históricas, culturales y económicas comunes. De la misma manera, ordena y señala el procedimiento en el tiempo y las instancias con responsabilidad para iniciarlo (artículo 143. Título VIII)<sup>21</sup>, e indica que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene, entre otras.

La promulgación de la Constitución, permite al País Vasco tener acceso inmediato a un régimen de Gobierno Autónomo (DT 2.º C.E.)<sup>22</sup> por la vía del Artículo 152.2<sup>23</sup>.

- Convocatoria del Gobierno a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones vascas.
- Constitución en asamblea de los mismos.
- Designación de una ponencia de 18 miembros para la redacción del proyecto de Estatuto. (5 PNV; 3 UCD; 2 EE; 1 ESEI; 1 Independiente, el Senador Vidarte.
- Acuerdo total en sesión solemne en Gernika. «Estatuto de Gernika», 29 de diciembre de 1978.
- Acuerdo con la Comisión Institucional, aprobado por unanimidad.
- Referéndum, 25 de octubre de 1979. Queda mayoritariamente aprobado en el País Vasco.
- El Congreso y el Senado lo aprueban el 29 de noviembre y 12 de diciembre.
- Sancionado por el Rey y publicado en *BOE*, el 18 de diciembre de 1978.

FUENTE: Elaboración propia a partir de apuntes de Derecho Constitucional.

**Figura 26.** *Aplicación en Euskadi (País Vasco) del procedimiento señalado en el artículo 152.2.*

<sup>17</sup> En el momento de la transición política de la dictadura a la democracia existía la general creencia de que la democracia era inseparable de la autonomía, al menos en determinados territorios. Tras las elecciones de 1977 se promulga el Real Decreto-Ley 4-1-1978, que instaura un régimen preautonómico en el País Vasco, aún antes de que se promulgue la Constitución. Consejo General del País Vasco.

<sup>18</sup> Aja, Eliseo, Alberti, Enoch (1995): *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> El País Vasco fue uno de los territorios que plebiscitaron afirmativamente en Estatuto durante el Gobierno Republicano de 1936 y, además, contaba a la promulgación de la Constitución con un régimen preautonómico. Tenía, por tanto, derecho al acceso inmediato al autogobierno (DT 2.º C.E.) por la vía del artículo 152.2.

<sup>23</sup> Aja, Eliseo, Alberti, Enoch (1995): *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas.

De esta manera, el Pueblo Vasco o Euskal Herría se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español, amparado política y jurídicamente por la potestad que le otorga el Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica. Consecuentemente, **el ámbito competencial** en materia sanitaria queda delimitado conforme al artículo 18 del estatuto de Autonomía (figura 27) y las denominadas Bases de Sanidad que fija el Estado, artículo 149.16 de la Constitución Española. Capítulo I, Normas Institucionales Básicas (C.E.)<sup>24</sup>.

<b>Título I. De las competencias del País Vasco</b>	
.....	
Artículo 10.	La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias.
.....	
15.	Ordenación farmacéutica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.16.º de la Constitución e Higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de este Estatuto.
.....	
Artículo 18.1.	Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.
2.	En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco:
a)	El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica el Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
b)	La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
3.	Corresponderá, también, al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.
4.	La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.
5.	Los poderes públicos vascos ajustaran el ejercicio de las competencias que asuman en materia de Sanidad y de Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

FUENTE: Normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Sanidad. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1998.

**Figura 27.** *Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.*

A este ámbito competencial, siendo Euskadi uno de los territorios que históricamente mantuvieron sus propios Fueros, entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus Poderes Públicos como de Régimen Jurídico propio, y atendiendo al significado de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española<sup>25</sup>, se añade en el tiempo la regulación que se hace de las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios (Ley 27/1983, de 25 de noviembre)<sup>26</sup>. Esta Ley destaca la supre-

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> La Constitución ampara y respeta los derechos de los Territorios Históricos.

<sup>26</sup> Badiola González, Mikel, *Sistema normativo del Territorio Histórico de Bizkaia*. Diputación Foral de Bizkaia. Período 1983-1993.

macía del Parlamento, al reconocérsele como la única Institución en el seno de la Comunidad Autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de Ley, supremacía que queda explicitada al establecerse los principios de reserva legal y de congelación del rango de las Normas (artículos 6-2, 8-1 a) y 8-2 a) de esta Ley y el 25 y 37 de Estatuto de Autonomía.

Si bien el texto también prevé la posibilidad de adaptarse a nuevas situaciones que puedan surgir en el futuro, configurando los mecanismos jurídicos por medio de los cuales se podrán transferir o delegar nuevas materias como consecuencia del desarrollo estatutario o en virtud de una eventual redistribución de competencias que se hiciera aconsejable para un mejor servicio a los ciudadanos. El Título I está dedicado a regular el nivel competencial de las instituciones comunes (artículo 1.º) y el propio de los Territorios Históricos (Capítulo 2.º) (figura 28).

## **Título I. De las competencias de las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y de los Órganos Forales de sus territorios históricos**

### *Capítulo I. De las competencias de la Instituciones comunes*

.....

- Artículo 6.º-1. Es de competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley y otras posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.
2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento.

### *Capítulo II. De las competencia de los territorios históricos*

Artículo 7.

.....

- 2.b) Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las instituciones comunes en las siguientes materias:
1. Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario. Divulgación, promoción y capacitación agraria. Viticultura y enología. Producción vegetal, salvo semillas y plantas de viñedos.
  2. Producción y sanidad animal.
  3. Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.
  4. Policía de las aguas públicas, continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres.
- .....
- C) Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las instituciones comunes en las siguientes materias:
1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las instituciones comunes del País Vasco.
- .....
6. Asimismo, las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que puedan establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un territorio histórico o ente público, extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a los entes municipales.

FUENTE: Normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Sanidad. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1998.

**Figura 28.** *Ley 27/1983 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos.*

A la promulgación del Estatuto de Autonomía le sucede el traspaso de servicios del Estado (R.D. 2786/1980, 26 de septiembre) que viene a completar el proceso de transferencias en materia sanitaria iniciado con la publicación del Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre. Decreto por el que se transfiere al Consejo General de País Vasco, órgano común de gobierno del régimen preautonómico, competencia en materia de Sanidad, Agricultura y Trabajo.

De esta manera y en virtud de la facultad que le confiere su Estatuto de Autonomía (artículo 18 y lo recogido en el apartado 4 del mismo), el Pleno del Parlamento Vasco aprueba el Proyecto de Ley de creación del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza, cuyo origen semántico de su denominación euskérica refleja las ideas de salud y solidaridad.

### 5.2.1. Ley 9/1983 de 19 de mayo, de Servicio Vasco de Salud-Osakidetza

Osakidetza-Servicio Vasco de Salud es el instrumento jurídico que permite la unificación funcional de todos los servicios sanitarios públicos de la Comunidad Autónoma Vasca. La Ley que lo crea contempla el establecimiento de una estructura sanitaria que responde a principios de integración, eficacia, desconcentración y participación comunitaria (artículos 1 y 3). Capítulo I). La Ley le concede condición de Organismo Autónomo de carácter Administrativo, adscrito al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco bajo cuya dirección, vigilancia y tutela, desarrolla la «misión» para la que fue creado: «Gestionar, programar y controlar los servicios sanitarios públicos»<sup>27</sup>.

En 1986, la Administración Pública Estatal establece con **condición de norma básica**, la regulación del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, derecho regulado a través de la **Ley General de Sanidad**.

### 5.2.2. Ley 14/1986, de 25 de abril. Ley General de Sanidad

En la formulación de la Ley inciden: **La necesidad de proceder a una reforma del sistema que supere la pluralidad de sistemas existentes** (artículo 50 de la Ley). **Preceptos constitucionales** como son el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud, derecho que para ser efectivo requiere de los poderes públicos la adopción de medidas idóneas para satisfacerlo. Y, **la Institucionalización de Comunidades Autónomas** en todo el territorio del Estado (Previsiones del Título VIII de la Constitución)<sup>28</sup>.

De esta manera desarrolla el artículo 43 de la Constitución, y reconoce ampliamente la potestad normativa de la Comunidades Autónomas en cuanto a la ordenación territorial, constitución, planificación, organización, medios personales y materiales y gestión y control de los servicios de salud (artículos 2.º-2, 49 a 55 y Disposiciones Adicionales Sexta y Transitoria Tercera de la Ley)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ley 9/1983 de 19 de mayo, de Servicio Vasco de Salud-Osakidetza. *Boletín Oficial*, I Legislatura. Vitoria-Gasteiz 30 de junio de 1983.

<sup>28</sup> Aja, Eliseo, Alberti, Enoch (1995): *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas.

<sup>29</sup> Ley General de Sanidad. Ministerio de Sanidad y Consumo. Centro de Publicaciones, Documentación y Biblioteca. Madrid. 1986.

Su condición de norma básica viene establecida en el artículo 2.1 de la Ley, en relación con el 149.1.16 de la Constitución<sup>30</sup>, pero el carácter básico, general o estatal de determinadas disposiciones pueden, además, derivar de otros apartados del mismo texto constitucional, formando el núcleo o sistema normativo de la sanidad. La directriz sobre la que descansa toda la reforma es la creación de un Sistema Nacional de Salud y el eje del modelo son las Comunidades Autónomas convenientemente coordinadas. Los servicios sanitarios de concentran, pues, bajo la responsabilidad de la Comunidades Autónomas y bajo los poderes de dirección en lo básico y la coordinación del Estado

La primera década de funcionamiento del sistema sanitario fue la de la universalización de la asistencia sanitaria y la del impulso del nuevo modelo de atención primaria, con un marco de referencia común al de todas las CCAA: **La Ley General de Sanidad**.

### 5.2.3. Resumen cronológico

*Año 1978:*

— Real Decreto Ley:

- Institución del Consejo General Vasco.
- Establecimiento de un Régimen preautonómico en la Comunidad Autónoma.

— Constitución Española: Promulgación de la Constitución Española.

*Año 1979:*

— Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Gernika: Ordenación del Régimen Autónomo.

— Real Decreto 2209/1979 artículo 5.º: Primeras transferencias en materia de Sanidad.

*Año 1980:*

— Decreto 2786/1980: Traspaso de servicios del Estado.

*Año 1983:*

— Ley de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos: Definición legislativa de las relaciones entre los Entes de poder autonómico en el País Vasco.

— Ley de Creación del Servicio Vasco de Salud- Osakidetza: Regulación de la organización y estructura de los Servicios Sanitarios.

*Año 1986*

— Ley General de Sanidad: Reforma Sanitaria.

<sup>30</sup> Aja, Eliseo, Alberti, Enoch (1995): *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas.



### 5.3. LEGISLACIÓN FUNDAMENTAL QUE ORDENA EL SISTEMA SANITARIO DEL PAÍS VASCO

#### LEY DE ORDENACIÓN SANITARIA 1997

#### ESTATUTOS SOCIALES DEL ENTE PÚBLICOS «OSAKIDETZA»-SERVICIOS VASCO DE SALUD, 1997

Previo a la exposición de las líneas maestras del conjunto de reglas que conforman el Ente Público de Derecho Privado-Osakidetza y, de la Ley que regula la ordenación sanitaria en Euskadi (País Vasco), se expone a continuación el resultado de una reflexión política plasmada en un documento, *Osasuna Zainduz. Estrategias de Cambio para la Sanidad Vasca*, elaborado por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco a instancias del Parlamento y que ha supuesto una nueva concepción del tipo de organización de servicios públicos, plasmada, más tarde, jurídicamente a través de las leyes arriba señaladas. Se transcribe a continuación la introducción al Plan de Salud 1994, elaborado también a raíz del documento *Osasuna Zainduz* y que recoge los elementos básicos de política sanitaria del sistema, como material ilustrativo y clarificador de los motivos que originan el cambio, bajo el epígrafe «Evolución del sistema».

#### 5.3.1. Evolución del sistema

*Al igual que sucede en el resto de los países de la OECD, a partir de finales de los 80, la sanidad pública vasca se ve inmersa en un debate cuya preocupación fundamental se centra en la búsqueda del equilibrio entre demandas-necesidades y recursos. La década de los 80 representa una transformación cultural que supuso el reconocimiento de los «otros» derechos de los ciudadanos en tanto que consumidores y usuarios de productos y servicios. Los continuos avances tecnológicos, el envejecimiento de la población, la nueva condición social de la mujer y las crecientes demandas de los usuarios están presionando a los Sistemas para que respondan a las nuevas necesidades.*

*Los modelos ya tradicionales de análisis de las políticas sanitarias (definición de objetivos de cambio sobre los cuatro factores directamente relacionados con la salud), a pesar de su indudable valor conceptual no siempre resultan de utilidad en el marco de decisión de los responsables políticos y de gestión de los servicios sanitarios, reflejar en el análisis aspectos como la opinión y expectativas de los ciudadanos. La accesibilidad temporal y la calidad de los servicios, el escenario de financiación, etc., se han demostrado vitales en la concepción actual que, sobre la salud tienen las sociedades desarrolladas.*

*Para la revisión del sistema sanitario en la CAPV, se propone la utilización de un paradigma novedoso centrado en lo que constituye el núcleo de una relación de servicios, en este caso sanitarios, entre producto-mercado y oferta-demanda. Este paradigma está constituido por un lado, por el análisis de aquellos factores que influyen directamente sobre la demanda de servicios sanitarios: Necesidades de salud y factores que las determinan, y, también, por aquellos otros factores que repercuten sobre la demanda: Variaciones en la estructura demográfica, el desarrollo de los servicios socio-sanitarios y la capacidad familiar para procurar cuidados sanitarios básicos, la introducción de nuevas tecnologías, su uso generalizado y los cambios en las expectativas y en las demandas de los ciudadanos.*

*Ante todo ello, el sistema sanitario vasco, inmerso en el escenario macro económico en el que se financia, despliega una serie de recursos que constituyen una oferta de servicios dinámica, y a su vez el propio desarrollo de esta oferta genera nuevas demandas y expectativas.*



*Los resultados de este complejo equilibrio deben medirse por sus resultados últimos en salud, sin embargo, para evaluar los sistemas sanitarios es preciso revisar, también, otros aspectos más inmediatos y directos de la relación asistencial: Procesos atendidos, la calidad del servicio, la cobertura de las prestaciones y la accesibilidad temporal a la atención preventiva y curativa. En estos términos es como se evalúa a diario, en la opinión pública oral y escrita, a los sistemas sanitarios reflejando, sin duda, un esquema de valores sociales, con relación a la salud que es preciso reconocer<sup>31</sup>.*

La respuesta Institucional a la consideración de estas cuestiones, viene dada a través del documento *Osasuna Zainduz-Estrategias de Cambio para la Sanidad Vasca*.

### **5.3.2. Osasuna Zainduz. Estrategias de cambio para la sanidad vasca (1993)**

El Documento, en primer lugar, recoge la necesidad de elaborar un Plan de Salud como marco político de referencia del sistema y que pueda ser utilizado como instrumento básico de dirección y evaluación del mismo.

**Define** en este sentido los elementos fundamentales que deberán constar en dicho plan:

- Niveles de salud.
- Prioridades de política sanitaria.
- Medios y estrategias.
- Objetivos de gestión y calidad.
- Nivel de satisfacción usuarios.
- Evaluación de medidas adoptadas.

**Propone** para su desarrollo un nuevo modelo de organización estructurado a tres niveles:

- Departamento de Sanidad: Financiación y regulación del sistema.
- Agencias de contratación: Contratación de servicios públicos integrados en Osakidetza, y privados con acreditación.
- Las Instituciones Sanitarias constituidas en Osakidetza actúan como proveedoras de Servicios.

En este nuevo modelo de organización el Departamento de Sanidad, ocupa el papel central de recibir los recursos financieros asignados, definir las políticas generales y destinar los recursos a las Agencias de contratación (Primer nivel)

Las Agencias de contratación, Delegaciones territoriales o de Area, actúan como órganos de aseguramiento en la contratación de servicios y gestionan y distribuyen el presupuesto teniendo para ello que evaluar y priorizar necesidades por zonas geográficas y contratar servicios adecuados a las necesidades priorizadas teniendo en cuenta coste del servicio y nivel de calidad (Segundo nivel).

Los Centros sanitarios (ambulatorios, centros de salud, y hospitales) se convierten, así, en proveedores de servicios, lo que les obliga a definir carteras de servicios y en su caso a desarrollar los necesarios para la población (Tercer nivel).

<sup>31</sup> Plan de Salud. Departamento Sanidad del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1994.

**La configuración del nuevo modelo está encuadrada en cinco ideas básicas estratégicas**, de cada una de ellas surgen una serie, hasta 53, de líneas de actuación todas y cada una de ellas dirigidas a la consecución de tres objetivos básicos (figura 29).

		<b>Ofertar</b>
1. Orientar la asistencia hacia el usuario. Calidad total del servicio.	• Prestaciones adaptadas a necesidades cambiantes de salud y a un buen uso de la nueva tecnología.	
2. Aproximación entre cultura clínica y de gestión.	• Mejorar la calidad del sistema orientando la asistencia hacia el usuario.	
3. Política de oferta de servicios.		<b>Lograr</b>
4. Nuevo esquema de contratac. de servicios.	• Gestión más eficiente. Recursos	
5. Instrumentos adecuados de gestión y de control.	• Mayor transparencia del coste/servicio. • Mayor vinculación y satisfacción del profesional	

FUENTE: Osasuna Zainduz.

**Figura 29.** *Ideas básicas. Osasuna Zainduz. Objetivos.*

Osasuna Zainduz. Estrategias de cambio para la Sanidad Vasca fue debatido por el Pleno del Parlamento Vasco celebrado el día 23 de junio de 1993. Tras el debate, el Parlamento aprobó un conjunto de 14 Resoluciones que suponen un amplio respaldo al documento presentado por el Gobierno. La VIII Resolución aprobada abre la vía a iniciativas legislativas que formalicen los aspectos recogidos en el Documento que requieran ordenación legal. Consecuentemente a esta resolución, se elabora la Ley que regula la ordenación de la actividad del sistema, **Ley de Ordenación Sanitaria**, y los **Estatutos Sociales** que conforman el nuevo Ente Público de Derecho Privado, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud<sup>32</sup>.

### 5.3.3. Ley de Ordenación Sanitaria 1997

Objetivo de la Ley: **Regular lo concerniente a la actividad sanitaria**. Lo novedoso de la Ley se basa en la idea de **ofrecer una mayor orientación del sistema hacia el ciudadano**, atendiendo a la lógica, también, de **una mayor exigencia sobre la utilización de recursos y la obtención de resultados**.

La principal transformación aparece tras la configuración de una nueva faceta de gestión pública separada estructuralmente de la estricta gestión de los servicios sanitarios e identificada bajo las expresiones de aseguramiento y contratación de servicios sanitarios. (Título II Capítulo III. Regulación y Financiación del Sistema). En este marco se consagra la separación entre el Departamento de Sanidad y Osakidetza, de tal manera que el primero se configura como un órgano asegurador y financiador de la actividad sanitaria y el segundo como provisor público de servicios sanitarios configurándose este último legalmente como un Ente Público de Derecho Privado (Título III. Capítulo I. Configuración).

<sup>32</sup> Osasuna Zainduz. Estrategias de cambio para la Sanidad Vasca. Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1993.

Otra novedad importante que plantea la Ley se refiere a la definición del Plan de Salud como el Marco Político Sanitario de donde derivan las directrices genéricas de actuación, estableciendo, así mismo, para su desarrollo un instrumento jurídico: **el contrato programa**, instrumento a través del cual quedan establecidas las relaciones entre el Departamento de Sanidad, Órgano asegurador y financiador del sistema y Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, Órgano provisor de servicios sanitarios públicos (Título II. Capítulo III. Regulación y Financiación del Sistema).

Las Disposiciones Generales, contexto jurídico principal sobre el que incide el resto de la Ley comportan la consideración de la salud como bien jurídico, de dimensión multidisciplinar, se le reconoce un marco institucional común para toda la Comunidad, articulando su promoción y reforzamiento desde una política gubernamental. La Ley establece, también, la clasificación general de las actuaciones que competen a la Administración Sanitaria y el aseguramiento de las prestaciones individuales sanitarias. Se reconoce, así mismo, el carácter universal del derecho a la protección de la salud en el territorio de Euskadi<sup>33</sup>.

#### 5.3.4. Estatutos sociales del ente público Osakidetza-servicio vasco de salud

El nuevo Ente Público de Derecho Privado Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, que se crea en virtud de la Ley de Ordenación Sanitaria, nace con el objetivo o finalidad de atender a la provisión de servicios sanitarios dependientes del mismo (ambulatorios, centros de salud, hospitales). Tiene personalidad jurídica propia, concretada a través de los estatutos sociales que lo forjan. Opera bajo el principio de autonomía económica financiera y de gestión, principio que rige, también, la actividad de los diversos hospitales, ambulatorios y centros de salud que integran los recursos sanitarios públicos de la Comunidad Autónoma.

El régimen jurídico aplicable al Ente Público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud comprende: Las normas que establece la Ley de Ordenación Sanitaria, los Estatutos Sociales y cuantas disposiciones de carácter general resulten aplicables a los Entes Públicos de Derecho Privado de la Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>34</sup>.



FUENTE: Elaboración propia a partir de B.O.P.V., N.º 219, de 14 de noviembre de 1997.

**Figura 30.** Organigrama de Osakidetza<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi. B.O.P.V., N.º 158, de 21 de julio de 1997.

<sup>34</sup> Decreto 255/1977 de 11 de noviembre, por el que se establecen los estatutos sociales del Ente Público «Osakidetza-Servicio Vasco de Salud». B.O.P.V., N.º 219, de 14 de noviembre de 1977.

<sup>35</sup> Decreto 255/1977, de 11 de noviembre, por el que se establecen los Estatutos Sociales del Ente Público «Osakidetza-Servicio Vasco de Salud». B.O.P.V., N.º 219, de 14 de noviembre de 1997.

## 5.4. MARCO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

Las líneas genéricas de actuación del sistema, vienen determinadas por los Planes Autonómicos: Plan de Salud 1994 y Plan Estratégico Osakidetza 1998-2001, que conforman el marco político y estratégico del mismo.

### 5.4.1. Plan de salud 1994

Cuando el Parlamento Vasco refrendó Osasuna Zainduz, recogió, en la II Resolución, la necesidad de formular un Plan de Salud que enmarcara la política sanitaria para Euskadi, años más tarde, la Ley de Ordenación Sanitaria (1997) establece su condición de instrumento superior de planificación y programación del sistema.

El propósito del Plan es orientar la actividad de los diferentes sectores y de las intervenciones sanitarias hacia las necesidades de salud de la población, incorporando en el análisis de estas necesidades, además del análisis del estado de salud de la CAPV, y la evolución del Sistema, también las opiniones y preocupaciones del cliente como punto central de la actividad del mismo.

En lo referente al estado de salud de la CAPV define un perfil demográfico similar a los países del oeste europeo: Disminución de la natalidad por debajo del nivel de reproducción generacional, descenso de muertes prematuras y aumento de la esperanza de vida:

*El descenso de la fecundidad que se viene produciendo desde los años ochenta provoca que las mujeres que han terminado su vida fecunda no tengan el número de hijos necesarios para garantizar el reemplazo generacional. Según la Encuesta Demográfica de Euztata, la generación de mujeres nacidas entre 1951 y 1955 es la primera que en este siglo, con una descendencia de 1,8 hijos, no asegura su reemplazo, establecido en 2,1 hijos por mujer. Estos datos contrastan con los 2,7 hijos que tuvo la generación de 15 años atrás. Dada esta realidad, las perspectivas para las siguientes generaciones no son nada halagüeñas, ya que la proporción de personas solteras ha aumentado y el número de hijos que se tiene intención de traer al mundo no llega a 1,5. Este fenómeno de la disminución de la descendencia por debajo del nivel de reproducción generacional es algo que ha ocurrido en todos los países de Europa y por lo general en generaciones anteriores a 1950. Sin embargo, en el caso de Irlanda, Francia y Suecia, las generaciones más jóvenes que han completado su vida fecunda mantienen una descendencia final cercana al nivel de reemplazamiento<sup>36</sup>. (11) (Véase tabla 58).*

El ritmo de crecimiento de la población muestra un descenso importante de la población más joven y un aumento de presencia relativa de la de 65 años y más (15,3%). La esperanza de vida se sitúa ese mismo año en 73,3 en los hombres y 82 en las mujeres.

*Si la mortalidad permanece constante al nivel actual y si la esperanza de vida alcanza 88 en mujeres y 83 en varones, para el año 2050 habrá más de doce millones de personas mayores de edad en el Estado Español. Si esto se combina con la permanencia de una fecundidad muy baja el envejecimiento será máximo, pudiendo el grupo de 65 y más años representar una proporción superior al 44% de la población; tres veces más que en 1991<sup>37</sup>. (12).*

<sup>36</sup> Informe de Salud Pública. 1998.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

**TABLA 58**  
**Población por sexo y grupo de edad en la CAPV. Población a 31/12/1997**

Grupos de edad	Varones	Mujeres	Total
10-4	44.867	42.606	87.473
5-9	41.855	40.078	81.933
10-14	51.015	47.946	98.961
15-19	70.283	66.678	136.961
20-24	88.975	84.088	173.063
25-29	88.812	84.402	173.214
30-34	88.529	86.077	174.606
35-39	82.246	82.717	164.963
40-44	74.786	75.325	150.111
45-49	71.471	71.447	142.918
50-54	67.593	68.951	136.544
55-59	52.052	53.548	105.600
60-64	57.488	62.077	119.565
65-69	53.428	60.344	113.772
70-74	39.558	50.776	90.334
75-79	23.788	38.143	61.931
80-84	12.902	27.125	40.027
85+	8.395	24.236	32.631
<b>Total</b>	<b>1.018.043</b>	<b>1.066.564</b>	<b>2.084.607</b>

FUENTE: EUSTAT.

De acuerdo a este perfil demográfico el Plan señala como uno de los retos que tiene que afrontar el Sistema Sanitario: **La atención a una población con un riesgo creciente de contraer ciertas enfermedades crónicas.**

En este sentido, sitúa, la importancia de los factores externos tales como el estilo de vida, el hábito de fumar, el consumo de alcohol, la dieta y la clase social, derivando de ello la necesidad de medidas —legislativas y fiscales, sociales y ambientales— que establezcan la posibilidad de opciones en materia de estilos de vida, y emplaza la responsabilidad del Gobierno en la promoción de Políticas Transversales que complementen y favorezcan el desarrollo del Plan. Y en este marco de responsabilidad gubernamental encuadra, también, las necesidades derivadas de la propia evolución social, estructura familiar y empleo femenino fundamentalmente, tales como, la reducción de personas con posibilidades de cuidar a personas de tercera edad.

En cuanto a la evolución del sistema destaca un desarrollo tecnológico considerable (sólo en el trienio 1989-1991, la inversión destinada a tecnología ascendió a 1.597 millones de ptas.) y un aumento en la utilización y el nivel de calidad exigido por parte de la población. La cobertura del sistema se sitúa en un 94,5%<sup>38</sup>.

A éste análisis de las variables que determinan el Estado de Salud de la CAPV y la evolución del sistema como punto de partida para su desarrollo, el Plan incorpora el estudio de las opiniones y preocupaciones del cliente como punto central de la actividad del sistema y de ésta manera define los **problemas prioritarios** en dos grandes bloques que constituyen a su vez las áreas prioritarias de intervención del sistema.

<sup>38</sup> La universalización de la asistencia en la CAPV se instituyó en 1988.

### 5.4.2. Problemas prioritarios

- *Áreas Prioritarias de Intervención en Salud.* Determinadas a partir de la revisión del grado de desarrollo de los objetivos definidos en 1988 en el marco de Salud para todos en Euskadi para el año 2000 (SPE-2000).
- *Prioridades en la Orientación de Servicios.* Dirigidas a conseguir el mayor grado de adecuación entre los servicios ofertados y la satisfacción de las necesidades de salud y expectativas de la población.

1. Cáncer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas de salud de los cuales se espera conseguir importantes beneficios en salud.</li> </ul>
2. Enfermedades cardiovasculares y accidente cerebro vascular agudo (ACVA)	
3. SIDA y ETS	
4. Accidentes	
5. Salud mental	
6. Salud de la mujer y el niño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demostrado las mejoras notables en salud consecuentes a la intervención sanitaria.</li> </ul>
7. Enfermedades infecciosas	
8. Salud bucodental	
9. Diabetes Mellitus (DM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada prevalencia, Los estudios prevén importantes mejoras y nuevas intervenciones.</li> </ul>
10. Dolor, malestar y discapacidad	

FUENTE: Plan de salud de 1994.

**Figura 31.** *Áreas prioritarias de intervención en salud.*

El tratamiento de los factores de riesgo subyacentes en la naturaleza causal de las Áreas de Intervención Priorizadas, se abordan y priorizan a su vez dentro de las estrategias de cada una de ellas.

**TABLA 59**  
**Contribución de los factores de riesgo en las enfermedades más importantes**

	Cardiovasc.	Cáncer	Cerebrovas.	Accidentes	EPOC
Hábito tabáquico	X	X	X	X	X
Dieta inadecuada	X	X	X		
Exceso de alcohol			X	X	
Hipertensión arterial	X		X		
Hipercolesterolemia	X		X		
Exposición ambiental y laboral		X		X	X
Sedentarismo	X				
Conducción irresponsable				X	
Estrés	X				

FUENTE: Plan de salud de 1994.

Por su parte el área de **prioridades en la orientación de servicios**, plantea líneas de actuación dirigidas a la personalización de los servicios, definición de la oferta de los mismos, eficiencia y desarrollo de políticas de calidad total, así como la ampliación de la oferta de alternativas a la hospitalización y de atención domiciliaria.

### **1. Definición de la oferta de servicios**

Desarrollo de la oferta de servicios existentes:

- Cobertura
- Normas técnicas
- Criterios de calidad
- Recursos invertidos

### **2. Nuevas tendencias en la oferta de servicios**

Alternativas a la hospitalización:

- Un 17% de pacientes podrán ser atendidos de forma ambulatoria.
- Un elevado porcentaje de pacientes pueden ser atendido mediante otros servicios asistenciales diferentes a los tradicionales<sup>39</sup>.

### **3. Atención domiciliaria**

Aumento en la atención a cuidados domiciliarios:

- Pluripatología añadida al envejecimiento.
- Avance enfermedades (Cáncer), accidentes e incapacidades.
- Referencia especial al enfermo terminal.

### **4. Servicios sociales y sanitarios**

Tendencia creciente en la demanda de atención socio-sanitaria o zona intermedia entre la demanda típicamente sanitaria o específicamente social,

### **5. Servicios atención al cliente**

Incorporación de aspectos estructurales y organizativos, que añadan valor a los servicios sanitarios ofertados:

- Prontitud en la atención.
- Disminución burocrática.
- Trato más humano.

### **6. La calidad de los servicios**

Procesos de mejora continua.

FUENTE: Plan de salud de 1994.

**Figura 32.** *Prioridades en la orientación de servicios.*

<sup>39</sup> Conclusiones ligadas a la introducción del sistema de clasificación de pacientes PMC (Patient Management Categories) en los Hospitales de la CAPV.

El Plan finaliza el desarrollo del marco político del sistema definiendo los **Objetivos de Salud** a alcanzar en un tiempo determinado a la vez que plantea los **Instrumentos** precisos para conseguirlos, instrumentos que reflejan las líneas estratégicas básicas de desarrollo de Osasuna Zaindüz-Estrategias de Cambio para la Sanidad Vasca<sup>40</sup>.

### 5.4.3. Instrumentos del Plan. Objetivos de salud

1. La contratación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar intervenciones</li> <li>• Personalizar servicios</li> <li>• Eficiencia en la utilización de servicios</li> <li>• Políticas de calidad</li> </ul>
2. La planificación local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de necesidades</li> <li>• Análisis actual de recursos</li> <li>• Diseño del plan de compra</li> </ul>
3. Consenso entre profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de protocolos de compra<sup>41</sup></li> </ul>
4. La intersectorialidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de políticas e intervenciones intersectoriales</li> </ul>

FUENTE: Plan de salud de 1994.

**Figura 33.** *Instrumentos.*

**TABLA 60**  
**Objetivos de salud**

Objetivos	Situación actual	Año 2000
G1 Esperanza de vida	73,33 años en varones 82,00 años en mujeres	74,50 años en varones 83 años en mujeres
G2 Esperanza de vida libre de incapacidad	61,05 en varones 82,00 en mujeres	63 años en varones 68 en mujeres
1.1. Tasa de mortalidad por tumores malignos	77,86 × 100.000 (1990)	↓ 15% (2010)
1.2. Tasa de mortalidad cáncer de pulmón en varones	66,43 × 100.000 (1990)	↓ 15% (2010)
1.3. Tasa de mortalidad cáncer de mama	25,3 × 100.000 (1990)	↓ 25% (2010)
1.4. Mejorar tasas de supervivencia y calidad de vida en el enfermo oncológico		
2.1. Tasas de mortalidad por enfermedades aparato circulatorio en < 65 años	48,6 × 100.000 (1989-92)	↓ 15%
2.2. Tasas de mortalidad enfermedades cerebro vasculares	68,5 × 100.000 (1989-92)	Ø30%
2.3. Proporción de personas con colesterol > 200 mg/dl	59,9% (1989)	↓ 20%

<sup>40</sup> Figura 29. Ideas básicas. Objetivos. Osasuna Zaindüz. Estrategias de Cambio para la Sanidad Vasca.

<sup>41</sup> Los protocolos de compra son una serie de documentos que desarrollan en cada área de salud seleccionada las líneas de actuación genéricas del Plan de Salud. Se elaboran a partir de recomendaciones de expertos y consejos asesores de cada una de ellas. Incluyen criterios clínicos y técnicos.



**TABLA 60**  
**(Continuación)**

Objetivos	Situación actual	Año 2000
2.4. Contribución de grasas al aporte energético diario	37% (1989)	< 30%
Contribución grasas saturadas	13% (1989)	< 10%
2.5. Prevalencia de obesidad en > 24 años	14% (1989)	↓ 20%
2.6. Prevalencia de tabaquismo entre > 16 años	40% en varones (1992)	↓ 25% en varones
	22% en mujeres (1992)	Mantener en mujeres
2.7. % de población HTA controlada	28% (1991)	> 50%
2.8. % de mayores de 15 años activos en tiempo libre	16,47% (1992)	> 25%
3.1. Frenar transmisión heter. del VIH	No conocida	
3.2. Mantener, en lo posible, asintomático al seropositivo	No conocida	
3.2. Casos de sífilis congénita	9 casos sífilis congénita (1988-92)	Ningún caso
4.1. Tasa de mortalidad por accidentes	42,55 × 100.000 (1990)	25%
4.2. Tasa de mortalidad por accidentes de tráfico 15-34 años	26,61 × 100.000 (1990)	20%
4.3. Tasa de mortalidad por accidentes de trabajo	14,23 × 100.000 (1990)	20%
5.1. % población que refiere consumo excesivo de alcohol	8% en varones	< 5% en varones
	1% en mujeres (1992)	< 0,5% en mujeres
5.2. Tasas de mortalidad por suicidio	6,1 × 100.000 (1990)	< 6x 100.000
6.1. Tasa de fertilidad entre adolescentes de 16 y 17 años	1,49% 0 a 16 a (90-91)	0,5% 0 a los 16 años
	3,45% 0 a 17 a (90-91)	2% 0 a los 17 años
6.2. Tasa de mortalidad perinatal	9,45% o (1989)	< 8‰
6.3. Tasa de mortalidad materna	7,15/100.000 (1988-92)	< 5/100.000 nacidos vivos
6.4. % de mujeres fumadoras que dejan de fumar durante su embarazo	49,5% (1990)	< 60
6.5. Tasa de mortalidad infantil	7,6‰ (1990)	< 6‰
6.6. % de inicio de lactancia materna	79,7% (1990)	> 80%
7.1. Tasa de cobertura e DTP-polio (3d.) y triple vírica	91,6% (1993)	> 97%
	94,1% (1993)	
7.2. Incidencia de sarampión	18,8/100.000 (mediana 1988-92)	75%
7.3. Proporción pacientes que adquieren infec. nosocomial (> 14 años)	9,89% en 1990	↓ 25%
7.4. Cobertura vacunal hepatitis B en adolescentes	95% (1993-94)	> 95%
8.1. % niños de 12 años sin caries en dentición permanente	30% (1988)	> 50%
8.2. % niños de 7 años libres de caries en dentición temporal	40% (1988)	> 60%
8.3. Índice CAO a los 12 años	2,3	< 2
9.1. Incidencia de insuf. renal. terminal asociada a diabetes	No conocida	33%
9.2. Incidencia de ceguera asociada a diabetes	No conocida	33%

FUENTE: Plan de salud de 1994.

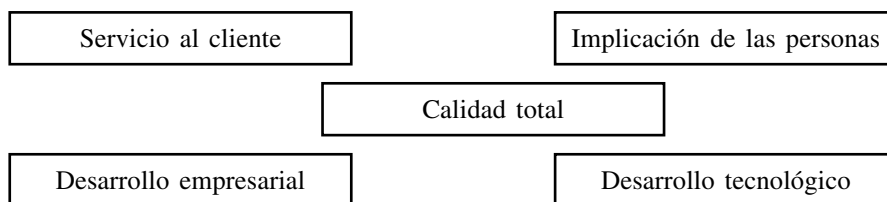
#### 5.4.4. Plan estratégico Osakidetza-servicio vasco de salud. 1998-2001

Este primer Plan Estratégico de Osakidetza, surge como consecuencia de la nueva configuración legal otorgada tras la aprobación de sus Estatutos Sociales, Ente Público de Derecho Privado, en el ejercicio de la autonomía que le confiere este nuevo marco. El Plan Estratégico así elaborado marca las grandes líneas de su actuación y responde a la finalidad encomendada a Osakidetza de proveer servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de salud de la población.

Desarrolla 5 grandes objetivos que encarnan una filosofía integral de funcionamiento y de gestión sanitaria, y que permiten encuadrar en ellos los distintos objetivos planteados por las propias organizaciones de servicios (ambulatorios, hospitales y centros de salud). De cada uno de estos objetivos generales se establecen una serie de objetivos específicos que concretan actividades y líneas de actuación que conforman las vías de desarrollo práctico, precisas para su consecución.

En un intento de concreción, el Plan ofrece líneas de actuación prioritarias que contemplan aspectos directamente relacionados con la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente, aspectos instrumentales para la mejora de la gestión, impulso de la gestión clínica, unidades de gestión sanitaria y cuestiones de desarrollo empresarial<sup>42</sup>.

##### 5.4.1.1. *Objetivos*



##### 5.4.1.2. *Líneas de actuación/niveles de intervención*

**TABLA 61**

Primaria	Especializada	Primaria especializada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento tiempo dedic. al usuario</li> <li>• Desarrollo áreas atención al cliente</li> <li>• Horarios alternativos</li> <li>• Acceso a la atención especializada</li> <li>• Prescripción eficaz y eficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rediseño procesos asistenciales</li> <li>• Continuidad en la asistencia</li> <li>• Alternativas a la hospitalización</li> <li>• Gestión de la demanda no asistida. Lista de espera</li> <li>• Mejora información al usuario.</li> <li>• Vigilancia y control infecciones nosocomiales (Plan INOZ)</li> <li>• Desarrollo de programas</li> <li>• Respuestas a nuevas demandas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo unid. de gestión sanitaria</li> <li>• Impulso gestión clínica primaria-especializada</li> <li>• Apoyo informático gestión clínica</li> <li>• Eficiencia en el uso de los recursos</li> </ul>

FUENTE: Plan estratégico. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Osakidetza-Servicio Vasco de Salud. 1998.

<sup>42</sup> Plan Estratégico Osakidetza-Servicio Vasco de Salud 1998.

## 5.5. PROGRAMACIÓN DEL SISTEMA

Para el cumplimiento de su «misión», **proveer los servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de salud de la población**, bajo los principios de universalidad, equidad, solidaridad, eficiencia y calidad que presiden el Sistema Sanitario Vasco, Osakidetza, ejerce su actuación delimitando geográficamente el territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la situación socio-sanitaria, en tres demarcaciones: Araba (Álava), Gipuzkoa (Guipuzcua) y Bizkaia (Vizcaya). En cada una de estas áreas se garantiza una adecuada ordenación de la Atención Primaria y su coordinación con la Especializada.

Cuenta para ello, con una serie de dispositivos sanitarios, integrados en la organización pública de servicios, distribuidos en los diferentes niveles de atención.

<b>Atención primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 comarcas Sanitarias</li> <li>• 315 centros de Salud</li> </ul>
<b>Atención hospitalaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 hospitales de Agudos</li> <li>• 4 hospitales de media/larga estancia</li> </ul>
<b>Salud mental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31 centros de salud mental</li> <li>• 20 unidades de día</li> <li>• 4 hospitales psiquiátricos</li> </ul>
<b>Otros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades territoriales de emergencia</li> <li>• Centro vasco de transfusiones</li> <li>• OSATEK-Tecnología Sanitaria de Euskadi, S. A.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir del documento Memoria 1999, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud.

**Figura 34.**

Las Programaciones desde los diferentes niveles de atención son similares para las tres demarcaciones territoriales (Araba, Gipuzkoa, Bizkaia), si bien en cada una de ellas (áreas) y, en cada área de salud seleccionada (Áreas Prioritarias de Intervención en Salud), se tienen en cuenta a la hora de la programación, criterios de adecuación de servicios y necesidades locales<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Los Instrumentos del Plan:

- La contratación de servicios.
- La planificación local.
- El consenso entre profesionales.
- La intersectorialidad.

**TABLA 62**  
**Programaciones Osakidetza-Servicio vasco de salud**

Atención primaria	Atención especializada	Salud mental
<b>Oferta preferente</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de cáncer:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tabaquismo</li> </ul> </li> <li>• Área patología cardiovascular               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Hipertensión arterial</li> <li>— Hipercolesterolemia</li> <li>— Obesidad</li> </ul> </li> <li>• Área de accidentes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Prevención de accidentes infantiles</li> </ul> </li> <li>• Área de salud mental:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Prevención del abuso de alcohol</li> </ul> </li> <li>Área de Atención al niño:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Promoción lactancia materna</li> <li>— Programa del niño sano</li> </ul> </li> <li>• Área enfermedades infecciosas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Vacunación del adulto:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Gripe</li> </ul> </li> <li>— Vacunación infantil:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Calendario vacunal</li> </ul> </li> <li>— Meningitis</li> <li>— Hepatitis víricas:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Hepatitis A</li> <li>Hepatitis B</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Área de diabetes mellitus:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Prevención, educación y tratamiento</li> </ul> </li> <li>• Dolor, malestar y discapacidad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Asma</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospitalización domicilio</li> <li>• Hospital día quirúrgico</li> <li>• Unidad de corta estancia</li> <li>• Unidad cuidados paliativos</li> <li>• Plan de prevención y control Plan del SIDA</li> <li>• Programa detección precoz de cáncer de mama</li> <li>• Programa asistencia dental infantil (PADI)</li> <li>• Programa trasplantes</li> <li>• Cirugía de alta precoz</li> <li>• Cirugía sin ingreso o 1 día</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de toxicomanías</li> <li>• Programa psiquiatría infanto-juvenil.</li> <li>• Programa de tratamiento de trastornos conducta alimentaria</li> <li>• Unidades hospitalarias de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Media estancia</li> <li>— Corta estancia</li> <li>— Larga estancia</li> <li>— Rehabilitación</li> <li>— Gerontopsiquiatría</li> </ul> </li> <li>• Pisos dependientes de los hospitales (red propia)</li> <li>• Otras estructuras intermedias:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Comunidad terapéutica</li> <li>— Centro día alcoholismo</li> <li>— Hospital día psicomotriz</li> <li>— Taller ocupacional</li> <li>— Unidad de día</li> <li>— Unidad rehabili. polivalente</li> <li>— Servic. rehabili. comunitaria</li> </ul> </li> </ul>

FUENTE: Memoria 1999. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud.

### 5.5.1. Servicios sanitarios. Oferta de recursos

La oferta de recursos de la CAPV se distribuye de la siguiente manera:

**TABLA 63**  
**Recursos físicos extrahospitalarios de Osakidetza (1999)**

Ambulatorios	28
Centros de salud	101
Consultorios	173
Centros de urgencias	38
Centros de salud mental	46

FUENTE: EUSTAT. Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco. Estadística Hospitalaria.

**TABLA 64**  
**Recursos hospitalarios de la CAPV (1999)**

	Total	Públicos	Privados	Agudos	Media/larga estancia	Psiquiátrico
Número hospitales	51	20	31	34	8	9
Número de camas	8.335	5.410	2.925	5.663	784	1.888
Camas/1.000 habits.	4	2,6	1,4	2,7	0,4	0,9

FUENTE: EUSTAT. Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco. Estadística Hospitalaria.

### 5.5.2. Gasto sanitario y farmacéutico

#### *Gasto sanitario*

Dentro del gasto total del Gobierno Vasco en el año 2001, a la sección de sanidad le correspondieron 1.688,3 millones de euros.

#### *Gasto farmacéutico*

El gasto en medicamentos representó en 2000 un 24,7% del gasto correspondiente a la sección de Sanidad (1.683,2 millones de euros) de los cuales, 341,3 millones de euros fueron gasto por receta y 74 millones de euros, al gasto de farmacia hospitalaria. La partida económica destinada al gasto farmacéutico es la que mayor incremento está teniendo en los últimos años, en torno al 10% anual.

## 5.6. CONCLUSIONES

La implantación del Plan de Salud 1994, definido como instrumento básico de dirección y evaluación del sistema, y su posterior evaluación recogida en el borrador del nuevo Plan de Salud 2002, concluye con la evaluación positiva del desarrollo del mismo, tanto en la consecución de los objetivos marcados, como en los procesos iniciados de contratación de servicios con los proveedores de la asistencia, como establecían las propuestas contenidas en Osasuna Zainduz, reflejadas en el Plan bajo el epígrafe **prioridades en la orientación de servicios**, de cara al cliente y al eficiencia de los servicios: personalización de los servicios, definición de la oferta de los mismo, políticas de calidad y ofertas alternativas a servicios tradicionales, valorándolo como una característica diferencial con otras comunidades y países, de gran trascendencia.

También se constata en dicho borrador que la salud de los ciudadanos de la CAPV se encuentra entre las mejores del mundo, tomando para ello como referencia el indicador global de la salud, aumento de la esperanza de vida al nacer que se sitúa en **75,4 para los hombres y 83 para las mujeres**. Así como también la evolución de la mortalidad infantil que ha disminuido en un 25% y parece mostrar una cierta tendencia a la estabilidad, al igual que la mortalidad perinatal que también ha descendido un 23% desde 1990.

La evolución en la demanda real en servicios sanitarios expresa las necesidades percibidas por los ciudadanos que se traducen en una efectiva demanda y prestación: Y así,

se ha duplicado la demanda en la atención urgente, especialmente la que es atendida a nivel hospitalario. Parece claro que existe una tendencia importante a buscar una asistencia rápida y completa. La alta satisfacción con la atención hospitalaria (95%) solamente se ve empañada por las listas de espera. **La demanda de atención especializada también ha sufrido en esa misma década un incremento importante**, especialmente las consultas e intervenciones quirúrgicas que lo han hecho en más de 50%, y en menor medida, los ingresos, un 25%. Incremento que a su vez han aumentado proporcionalmente la demanda de servicios complementarios. **En la atención primaria la demanda de servicios se ha estabilizado** posiblemente debido al equilibrio existente entre la pequeña disminución de la población y el envejecimiento relativo de la misma. Por el contrario, **se viene constatando un incremento de la demanda de servicios socio-sanitarios**, debido por un lado al envejecimiento de la población y por otro a los cambios sociológicos en los patrones culturales.

**La autovaloración de la salud en términos generales mejora en su conjunto**, siendo la mejora relativa mayor en las edades media de la vida, y entre las mujeres. Más del 80% de los clientes se muestra satisfecho con el servicio recibido y la mayoría (60%) opinan que el servicio ha mejorado. Las principales mejoras se advierten a nivel de servicios de atención primaria, siendo la valoración del resto de los servicios sensiblemente parecida.

*De los contenidos del borrador del Plan de Salud 2002 destacan en relación con el anterior:*

- La importancia otorgada a los determinantes sociales de la salud y la incorporación de objetivos y acciones dirigidas a la disminución de las desigualdades sociales de salud y de esta manera define su segundo objetivo general a conseguir **«mejorar la salud de las personas más desfavorecidas y disminuir las desigualdades sociales de la salud»**.
- Las estrategias de actuación definidas por cada área de intervención prioritaria distinguen actuaciones dirigidas a nivel **individual**, actuaciones **comunitarias**, actuaciones **intersectoriales** y las específicas para disminuir las **desigualdades** en salud.
- **La oferta de programas intersectoriales concretos** fundamentada en los efectos que sobre la salud tienen los denominados determinantes de la salud.
- **Innovaciones en las áreas prioritarias de intervención**. Aparecen como áreas prioritarias de intervención **las desigualdades sociales y los grupos de actuación especial**. Las desigualdades sociales tratadas con una doble consideración: Como productos de inequidades y como un reto para las sociedades modernas y para las políticas de salud, puesto que su reducción ofrece un gran potencial de mejora de la salud promedio del conjunto de una comunidad.
- **En la línea de personalización de servicios** el área de intervención priorizada «grupos de actuación especial» (**inicio vida, juventud, tercera edad, mujer**), viene determinada por las peculiaridades de ciertos grupos que requieren estrategias específicas que no se abordan en otras áreas y que son básicas para las necesidades de salud tales como «el mantener y mejorar la orientación personalizada y la accesibilidad de la oferta de anticonceptivos para los adolescentes, adecuando tanto los horarios, como el tipo de cita (rapidez y flexibilidad), y reforzando los mecanismos que garanticen la privacidad». «La incorporación de la perspectiva de género a todas las políticas del sector sanitario, con el fin de promover la equidad entre hombres y mujeres», entre otras.

## 6. EL SISTEMA DE ENSEÑANZA EN LA CAPV

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Al analizar el sistema educativo debemos de tener en cuenta una serie de factores que definen la realidad actual y que han sentado las bases y han dotado de peculiaridad a lo que hoy conocemos como sistema de enseñanza en la CAPV.

En primer lugar, no podemos dejar de mencionar el papel de la LOGSE en la reordenación y reestructuración de las enseñanzas no universitarias a partir de la última década. Ello dará lugar a un proceso en el tiempo de reordenación normativa y estructural de toda la enseñanza, hasta llegar a su consolidación actual.

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta la evolución de la demanda en el sector educativo, demanda sobre la que, en el caso de la CAPV, influyen notablemente factores como la evolución demográfica; la estructuración en dos grandes redes del sistema educativo: la red pública y la red privada; la demanda de los modelos lingüísticos y su particular implantación en la red pública, merced a la Ley de la Escuela Pública Vasca y la Ley de normalización del euskera, ya que ambas propiciarán los Planes Plurianuales de euskaldunización del profesorado; y, finalmente, la puesta en marcha del Plan Integral de la Formación Profesional.

### 6.2. LA IMPLANTACIÓN DE LA LOGSE EN LA CAPV

A partir de 1990, con la aprobación de la LOGSE, se pondrán en marcha una serie de reformas con las que se iniciará un proceso de reestructuración de la enseñanza no universitaria.

En primer lugar, el tiempo de escolarización obligatoria se amplía en dos años, lo que en la práctica significa extenderla a 10 cursos académicos, de los 6 a los 16 años, mientras que anteriormente la enseñanza obligatoria finalizaba a la edad de 14 años. En consecuencia, podemos decir que, en este sentido, el sistema de enseñanza español se equiparará al de la mayoría de los países europeos. En la práctica, nos encontramos que la enseñanza post-obligatoria será posible realizarla a partir de los 16 años, a través de dos caminos diversificados: el Bachillerato LOGSE y la Formación Profesional de Grado Medio.

En la CAPV se ha concluido su implantación durante el curso 2000/01, puesto que para entonces, prácticamente el 99% de los alumnos cursaban estudios propios de la Reforma Educativa.

**TABLA 65**  
**Calendario de implantación de las enseñanzas de Educación Secundaria y Formación Profesional Específica**

Curso	Enseñanzas implantadas	Enseñanza sustituidas
1996-97	1.º y 2.º de ESO	7.º y 8.º de EGB
1997-98	3.º de ESO	1.º de BUP
	1.º de Bachillerato	3.º de BUP
	FP de Grado Medio	1.º de FP I y FP II
1998-99	4.º de ESO	2.º de BUP
	2.º de Bachillerato	COU
	FP de Grado Superior	2.º de FP I y FP II
199-00	Generalización de FP Grado Medio y Superior	3.º de FP II

FUENTE: GURRUTXAGA, A. y UNZETA, A. (2000): «Sistema Educativo», en VV.AA.: *Panorama social de Euskadi 2000*. EUSTAT. Gobierno Vasco.

Cuando realmente son visibles las consecuencias de la Reforma Educativa, es en el momento de la implantación de la etapa de la ESO —Educación Secundaria Obligatoria— a partir de los 12 años de edad del alumno. Esto es así porque, en la práctica supuso en nuestra Comunidad que, a partir de esa edad, los alumnos pasaran a los centros de enseñanza secundaria —los institutos— y abandonarían los centros tradicionalmente conocidos como escuelas. Otra consecuencia asociada a la implantación de la ESO ha venido definida por la readecuación y reasignación del profesorado dentro de los diversos niveles educativos y que, en la práctica supuso cierta inestabilidad en las plantillas de los centros.

### 6.3. EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA ENSEÑANZA

En virtud del art. 16 del Estatuto de Autonomía, donde se recogen las competencias acerca de la enseñanza, y con la finalidad de adaptar la LOGSE a las necesidades educativas de la CAPV, se promulgará la *Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca*. Dicha ley permite regular el ejercicio del derecho a la educación en la escuela pública vasca, mediante la implantación de una enseñanza gratuita a partir de los tres años. Además, se regula el euskera en la escuela pública, entendiéndose como tal a los centros públicos de enseñanza no universitaria. La regulación del uso y aprendizaje del euskera, esto es, del proceso de euskaldunización de los miembros de la comunidad escolar -docentes y alumnos-, se realizará en base a los principios recogidos en la *Ley 10/1982 Básica de Normalización del Uso del Euskera*, y que tiene como consecuencia el establecimiento del Plan Plurianual de euskaldunización del profesorado y, por ende, del sistema educativo.

Otro aspecto relevante de la ley se refiere a la observación de la autonomía pedagógica de los centros, tal y como se establecía en la *Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo*.

#### 6.3.1. La reglamentación de la Educación Especial

La función integradora del sistema escolar se reforzará desde el inicio del ejercicio efectivo de la Autonomía y, de hecho, junto con la *Ley Básica del Euskera*, ya en el año 1982 aparecerán las primeras normativas relativas al campo de las minusvalías.

La *Ley 13/1982 de 7 de abril de integración social de los minusválidos*, en unión del Plan de Educación Especial del País Vasco, constituirán los pilares sobre los que se desarrollarán la integración y normalización de la comunidad escolar con algún tipo de deficiencia.

Así pues, será la *ORDEN del Departamento de Educación del 2 de septiembre de 1982, por la que se regulan las enseñanzas de Educación Especial en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, la primera normativa educativa específica en aparecer y que responde a la necesidad de comenzar un proceso de adecuación de la escuela a las necesidades de los niños sujetos de Educación Especial, caracterizados en los siguientes grupos: los alumnos con un déficit intelectual; los alumnos con trastornos representados por déficits de tipo sensorial, neurológico y con aptitudes intelectuales íntegras.

La escolarización podrá tener lugar en aulas ordinarias de EGB, en aulas especiales de colegios de EGB y en Centros específicos de Educación Especial. La admisión, en todo caso, se realizará previo diagnóstico llevado a cabo por un equipo profesional según modelo establecido, e irá acompañado de un plan de orientación. Se plantea la agrupación de alumnos en orden a la homogeneidad, por considerarla más eficaz, homogeneidad establecida, en todo



caso, según criterios de edad, tipo de discapacidad y nivel de socialización. Ya en el año 1982, se recoge la posibilidad de la asistencia en centros públicos por parte de fisioterapeutas, logopedas, maestros de taller y cuidadores, para este tipo de alumnos con necesidades especiales.

Finalmente, señalaremos que la ORDEN recoge la necesidad de implantación de equipos multiprofesionales de apoyo en cada uno de los tres territorios históricos, con funciones tales como la realización del diagnóstico, el seguimiento de la evolución del alumno y la orientación del profesorado. Además, se establecen las condiciones que debe reunir todo centro ordinario, sea público o privado, a la hora de crear aulas de Educación Especial.

Ya en el año 1985, y ante la necesidad de adecuación del profesorado a las necesidades educativas especiales, se pondrán en marcha cursos de habilitación y formación de profesores especializados en Pedagogía Terapéutica.

Será en tiempos más recientes, cuando se dicte una norma basada en las experiencias y normativas anteriores y que sirva para sentar, los principios conforme a los que se ha de dar la adecuada respuesta educativa al alumnado con necesidades especiales en todos los niveles y etapas del sistema educativo.

Así es como nace el *DECRETO 118/1998, de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora*. Se entiende como alumnado con necesidades educativas especiales, todo aquel que necesita a lo largo de la escolarización, o bien en etapas concretas, de determinados apoyos o actuaciones específicas, debido a situaciones de discapacidad, física, psíquica o sensorial, además de aquellos alumnos que presenten dificultades especiales de integración por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas con respecto al resto de la población; también se tienen en cuenta las necesidades especiales derivadas de una alta capacidad intelectual.

Se tendrán en cuenta aquellos aspectos relacionados con los procedimientos diagnósticos, la matriculación y escolarización, la adaptación curricular individual y, la dotación de los recursos. Estos aspectos serán desarrollados normativamente de una forma exhaustiva, mediante diversas ORDENES de regulación aparecidas a lo largo del año 1998.

### **6.3.1.1. La escolarización de los niños invidentes y ambliopes**

Durante el curso 1981/82 se puso en práctica un proyecto de apoyo a niños con graves problemas de visión y, que permitió su escolarización dentro de la red escolar ordinaria. Esta experiencia, llevada a cabo por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, surgió como fruto de la colaboración de éste con las Asociaciones de niños invidentes, el Departamento de Sanidad y Seguridad Social, Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y la organización ONCE.

La experiencia, que comenzó de manera simultánea en los tres territorios históricos, consistía en un sistema doble de apoyo: el profesorado itinerante y el Centro de Recursos-dedicado a la preparación de material escolar y, al reforzamiento del aprendizaje de los menores.

Posteriormente, se procederá a la creación de Centros de Educación Especial en cada uno de los tres territorios, merced al *DECRETO 318/1984, de 25 de septiembre, por el que se crean tres Centros de Recursos para la integración escolar de niños invidentes y ambliopes en Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz*. Este paso supone el abandono del carácter experimental de la experiencia y su consolidación. Los Centros de Recursos esta-

rán destinados a afianzar la labor integradora del Plan y, para ello, contarán con personal y material adecuados para el apoyo a los niños con deficiencias visuales graves escolarizados en centros ordinarios. La *ORDEN del 10 de octubre de 1984 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación por la que se autoriza el funcionamiento de Centros de Recursos de Educación Especial para la integración escolar de niños invidentes y ambliopes en los tres territorios históricos*, precisará los contenidos propios del funcionamiento de dichos Centros:

*En primer lugar*, su objetivo supera a la mera integración escolar para buscar a medio plazo el pleno desarrollo de las capacidades intelectuales que posibiliten el ejercicio efectivo de actividades profesionales; se trata de la plena inserción social, mediante el desarrollo de la autonomía personal y la capacitación profesional. Los Centros de Recursos contarán con profesores itinerantes de apoyo a otros Centros donde haya niños invidentes o ambliopes. La asistencia técnica desarrollada por estos profesionales consistirá en la elaboración de materiales y recursos didácticos específicos; además, se dedicarán a la orientación profesional del alumno, con especial incidencia en la etapa post-obligatoria, entre otros tipos de actuación.

En segundo lugar, y en cuanto a los profesionales del Centro se refiere, se recoge en la ORDEN la responsabilidad del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en esta materia, además de especificar que, la ratio alumnos/profesor nunca excederá de 6 alumnos por profesor.

## **6.4. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EDUCATIVA**

La evolución de la demanda educativa está influida por el descenso de natalidad, lo que ha hecho que a lo largo de la última década haya descendido de manera notable la población escolar. A partir de los años 80, la favorable evolución demográfica experimentada en los años 60 sufre un cambio drástico de dirección. Ello es debido a factores tales como el descenso significativo de la natalidad y al cambio en las tendencias de los flujos migratorios que hasta entonces habían sido positivas para la Comunidad. Así pues, nos encontramos con una población en fase de envejecimiento y que ostenta las cifras más bajas de natalidad de toda la UE. En líneas generales, la pérdida del volumen de alumnado es un factor a tener en cuenta y que ya se ha hecho notar durante los últimos años.

Otros dos factores no menos influyentes en la estructuración característica del sistema educativo de la CAPV son la distribución de éste en redes y los modelos lingüísticos que más adelante desarrollaremos. Por último, hemos de señalar la cada vez mayor tendencia de la población a optar por una formación cualificada y que se plasma en la evolución de la demanda educativa en las edades superiores.

### **6.4.1. El descenso de la natalidad y su influencia en el sistema educativo (1986-1999)**

Un análisis específico de la evolución del sector de población susceptible de ser encuadrada dentro del período de formación y, observaremos que la población de 0 a 24 años, ha mantenido un descenso constante desde el año 1986 hasta el año 1999, de tal forma que dicho sector de población se ha reducido casi en un 34%; esto es, para el curso 1999/00 se contabilizan 275.000 alumnos potenciales menos:

**TABLA 66**  
**Población de la CAPV según grupos de edad**

	1986		1991		1999		Variac. 86/99 %
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	
0-4 años	108,8	5,1	83,2	4,0	77,3	3,7	-29
5-9 años	152,2	7,1	106,9	5,1	78,4	3,8	-48
10-15 años	219,5	10,3	185,5	8,8	113,3	5,5	-48
16-19 años	144,6	6,8	144,2	6,9	100,7	4,9	-30
20-24 años	185,9	8,7	176,9	8,4	167,2	8,1	-9,6
0-24 años	810,9	38	680,9	32,4	536,9	25,9	-34
<b>Total</b>	<b>2.136,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2.104,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2.075,3</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

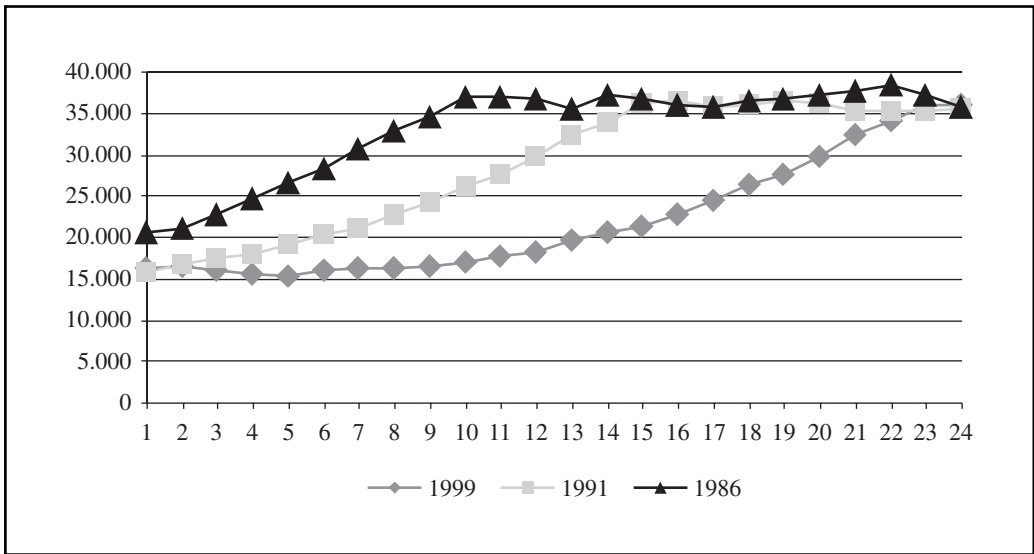
FUENTE: EUSTAT (2001). Población actualizada por año de nacimiento y edad, según el territorio histórico y el sexo 31-XII-1998.

En 1986 dicho grupo de edad representaba el 38% del total de la población, mientras que en 1999 sólo conformará el 26%. En el caso particular de la población considerada dentro de la formación obligatoria, de 0 a 15 años, ha pasado de constituir el 22,4% a ser 13% de toda la población y, se ha reducido a la mitad. El colectivo de 16 a 19 años ha disminuido en un 30% y el colectivo de 20 a 24 años un 10%.

Es más, los valores relativos a la variación de población 86/99 nos muestran que tanto el grupo de edad 5-9 años como el grupo de 10-15 años se han reducido a la mitad. Con ser un valor importante, casi del 30%, la población de 0-4 años ha sufrido una reducción menor. A medida que aumenta la edad y nos alejamos del grupo de nacidos en los años 80, la reducción del volumen del grupo de edad considerado es menor, hasta llegar a la población de edad comprendida entre 20 y 24 años que, a pesar de haber disminuido lo ha hecho de una forma significativamente menor que las otras cohortes de edad.

Una visión más pormenorizada de la evolución de la población de 0-24 años, la obtendremos al observar la figura siguiente, donde incluiremos los datos relativos a cada año de edad, teniendo en cuenta sus valores para los años 1986, 1991, y 1999, recogidos en *Estadística de la Enseñanza* y actualizados el último trimestre del año 2001.

No sólo es evidente el descenso de la natalidad en los últimos años, sino que también podemos observar sus efectos desde 1976, año en que nacieron los que cumplieron 10 años en 1986. Por lo tanto, es posible esperar que el descenso drástico de la población joven alcance a todos los tramos de edad a corto plazo, de tal forma que podemos aventurar, a modo de ejemplo que la población de 24 años desde 1999 hasta 2003 sufrirá una reducción en torno al 19%.



FUENTE: EUSTAT (2001): Población actualizada por año de nacimiento y edad, según el territorio histórico y el sexo 31-XII-1998. EUSTAT (soporte CD 1998): Censo de población y viviendas 1986, 1991 y 1996. Elaboración propia.

**Figura 35.** Evolución de la población de 0-24 años en la CAPV, años 1986, 1991 y 1999 (en miles).

#### 6.4.1.1. La tendencia de la evolución de la demanda educativa

Un buen método que nos posibilita detectar más certeramente la tendencia de la demanda educativa consiste en la comparación de las tasas de escolaridad para diferentes períodos, puesto que las tasas de escolarización nos permiten relacionar los alumnos matriculados con la población total ya sea edad por edad, grupos significativos de edades o para el conjunto de la población.

En el curso 1999/2000 la tasa de escolaridad de la población vasca es del 19,8%, lo que supone un porcentaje 5 puntos menor que en 1991, cuando la tasa de escolaridad era del 24,9%; con respecto a 1986, la disminución es mayor ya que para ese año, se estimó una tasa de escolaridad del 27,3% (véase tabla 67).

El hecho de que en las etapas obligatorias, el alumnado sobrepase a veces a la población censada es debido a que se han puesto en relación dos fuentes de datos diferentes, lo que influye en pequeños desajustes: la estadística de la enseñanza, elaborada a partir de los datos aportados por los centros docentes y los datos demográficos aportados por el Censo Municipal de Población y Vivienda.

De los 14 a los 16 años la tasa de escolarización es mayor en el curso 1999/2000 respecto a los otros dos cursos tenidos en cuenta, como consecuencia del alargamiento del período de enseñanza obligatoria a partir de la LOGSE.

La exigencia de un mayor nivel de formación se percibe en que, a partir de los 16 años las tasas de escolaridad propias de la población perteneciente a esa edad y hasta los 24 años se han incrementado en el tiempo. En el caso concreto de este último grupo de edad, la tasa de escolaridad es del 20,6% para el curso 1999/00, 6 puntos mayor que para los otros dos cursos considerados.

**TABLA 67**  
**Tasa de escolarización de la CAPV (1986-1999)**

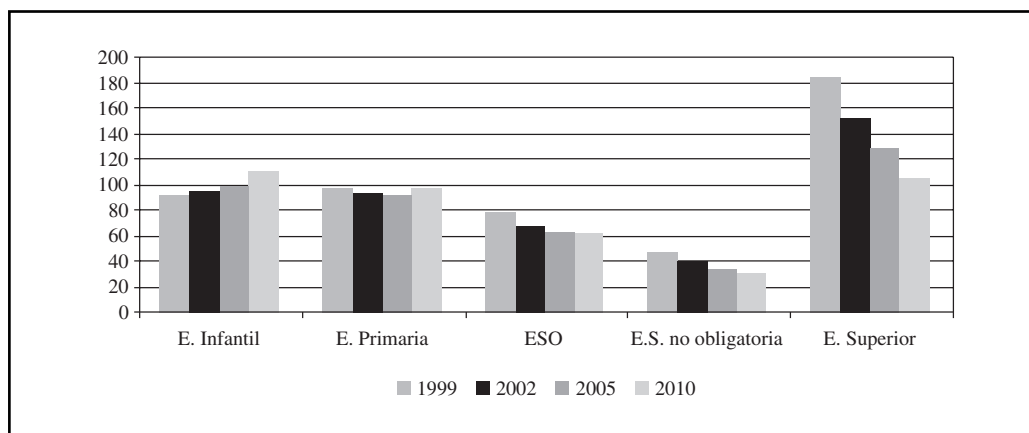
<b>Edad</b>	<b>1986/87</b>	<b>1991/92</b>	<b>1999/00</b>
2 años	4,7	6,3	54,4
3 años	73,4	96,3	101,6
4 años	103,9	103,5	100,1
5 años	105,5	105,2	100,6
6 años	103,0	101,0	99,5
7 años	103,7	103,8	99,8
8 años	104,3	102,9	100,1
9 años	104,2	102,2	99,0
10 años	103,0	102,7	100,2
11 años	102,6	102,1	100,2
12 años	102,8	102,6	101,5
13 años	102,3	101,2	99,3
14 años	95,6	101,2	99,0
15 años	92,4	96,3	99,8
16 años	80,7	86,2	93,1
17 años	72,2	80,9	86,6
18 años	58,1	68,0	75,8
19 años	47,7	57,6	69,6
20 años	33,0	49,4	65,7
21 años	30,0	40,8	49,5
22 años	27,0	32,2	41,2
23 años	19,6	21,4	28,9
24 años	14,5	14,4	20,6
<b>Total</b>	<b>27,3</b>	<b>24,9</b>	<b>19,8</b>

FUENTE: EUSTAT. Estadísticas de enseñanzas.

Se estima que para 2010 la población con edad para realizar estudios superiores sea de 80.000 personas menos que en 1999. Estas mismas estimaciones, sin embargo, aventuran el aumento de la natalidad a medio plazo, lo que significaría un mayor volumen de población a engrosar la educación infantil-primaria.

La figura siguiente, nos permite comparar el volumen de población actual dentro de los diferentes niveles educativos, con las estimaciones al respecto a corto y medio plazo, según los datos estimados en las proyecciones de población.

Según los datos referidos a las Proyecciones de Población y aportados por el EUSTAT, ya desde el año 2000 se detecta un ligero aumento de la natalidad en la CAPV, que en 2005 supondrá un aumento en torno al 7% con respecto a las cifras de 1999. De hecho, son las edades más jóvenes las que presentan unas expectativas de crecimiento suficientes como para mantener el número de alumnos, más específicamente la población propia del nivel educativo infantil.



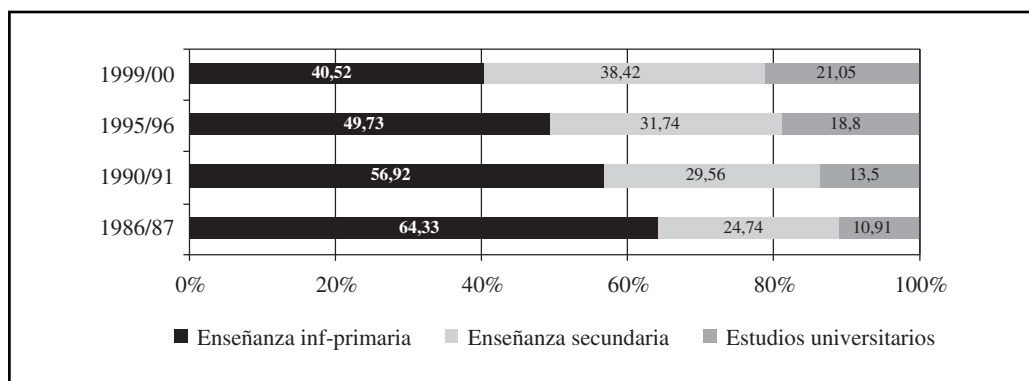
FUENTE: EUSTAT (2000): Población de la C.A. de Euskadi en edad escolar por año, según el nivel educativo (miles). Elaboración propia.

**Figura 36.** Proyección de población de 0-24 años y su distribución en niveles educativos (2005-2010) (en miles).

#### 6.4.2. Los niveles educativos y la distribución del alumnado

La distribución de la demanda educativa entre los diferentes niveles educativos, ha seguido una tendencia constante durante la última década, de tal forma que ha tendido el alumnado a concentrarse en los extremos del sistema educativo. Los factores explicativos de esta tendencia tienen que ver con la evolución demográfica, que ha provocado la continua pérdida de alumnos en los niveles no obligatorios y su concentración en los niveles obligatorios. Además, en el menor volumen de población dentro de la ESO, se refleja el descenso del índice de natalidad que comenzó a principios de los años 80, fenómeno que se ha agudizado con el paso del tiempo.

Sin embargo, cuando analizamos la distribución porcentual de la población considerada escolar dentro del sistema educativo, vemos que ésta es diferente a cuando tomamos en consideración los datos para la población total:



FUENTE: EUSTAT (2001): Enseñanzas de régimen general. Alumnado por titularidad y nivel. 1985/86-1999/2000. Elaboración propia.

**Figura 37.** Evolución de la distribución del alumnado por niveles educativos (1986-2000).

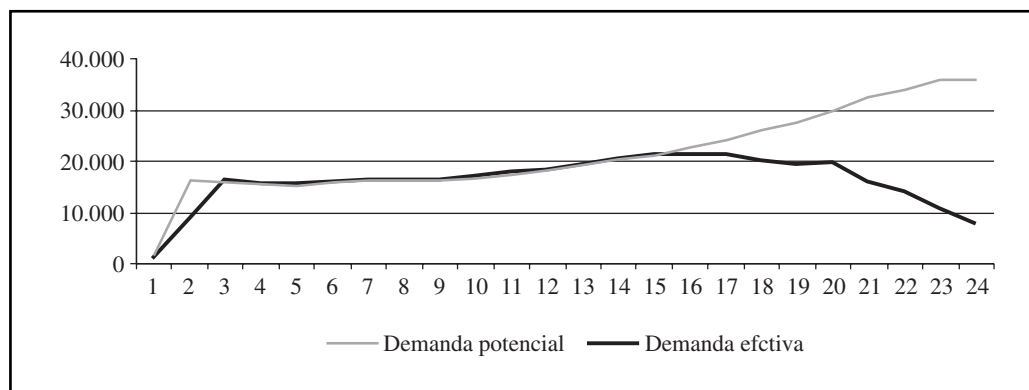
En primer lugar, hemos de volver a señalar la influencia del alargamiento de la escolaridad obligatoria en el aumento del porcentaje de alumnos dentro de la denominada Enseñanza secundaria; así hemos pasado del 24,74% en 1986/87 al 38,42% en el curso 1999/00.

A este factor se une la mayor exigencia de nivel educativo por parte de la población y, en consecuencia, de un alargamiento del tiempo de permanencia en la enseñanza de la población estudiantil. Así pues, si los estudios universitarios eran cursados por el 10,91% de los alumnos durante el curso 1986/87, para el curso 1999/2000 el porcentaje de alumnos pasará a ser del 21%.

#### 6.4.2.1. Características del alumnado perteneciente al curso 1999/2000

Según los últimos datos al respecto, de las 2.104.060 personas que conforman la población en la CAPV, el 19,76% se encuentra dentro del sistema educativo. Sin embargo, cuando centramos este análisis en la cohorte de edad 1-24 años, este porcentaje sube de forma notable: del total de la población comprendida entre los 1-24 años para el año 1999 (525.459), el 79% está cursando algún nivel educativo, aunque la distribución por edades dentro del sistema de enseñanza es desigual.

La demanda efectiva de enseñanza coincide prácticamente con la demanda potencial en aquel sector de la población cuya edad coincide con la asignada para realizar los niveles educativos de la enseñanza obligatoria, y disminuye a medida que la edad de la población se aleja de la considerada como propia de tales niveles:



FUENTE: EUSTAT (2001): Actualización de la Población Municipal y Estadística de la Enseñanza, en BASTERRETxea, I., GONZÁLEZ, A., SAIZ, M. y SIMÓN, L. (2002): *Colaboración entre los centros de formación profesional y las empresas en la CAPV, UPV/EHU*.

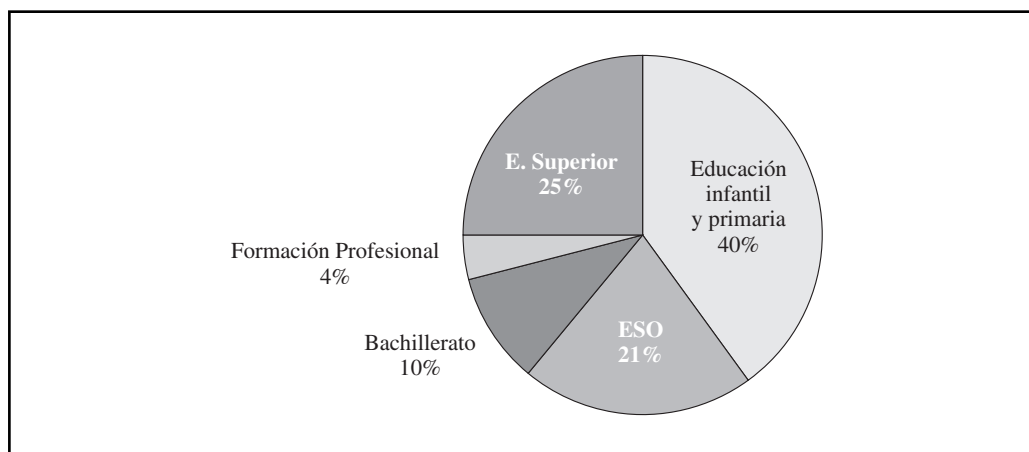
**Figura 38.**

La figura anterior nos permite dar una imagen ilustrativa de este proceso: a partir de los 16 años, en coincidencia con el final de la enseñanza obligatoria, la demanda efectiva empieza a diferenciarse ostensiblemente de la demanda potencial, proceso éste en aumento, a medida que se incrementa la edad de la población potencial.

La escolarización es completa en las edades comprendidas entre los 3 y los 15 años, aún cuando la escolarización obligatoria es a partir de los 6 años. Además, en lo que respecta a los alumnos de 2 años, su tasa de escolaridad es del 54,4%, dato éste notable, máxime si tenemos en cuenta que la oferta generalizada de las aulas de dos años es de muy reciente implantación.

En el curso 1991/92 la tasa de escolarización para la edad de 2 años era del 6,3%, por lo que la tasa actual del 54,4%, supone un incremento espectacular. Podemos afirmar, en consecuencia que, la adecuación de aulas para la población infantil de 2 años ha permitido dar respuesta a una demanda que la oferta de guarderías no lograba cubrir.

De todas formas, y en lo que concierne a los diversos niveles educativos, según los últimos datos disponibles, la distribución de la población escolar se significa en los dos extremos del sistema educativo, en relación con los otros niveles considerados:



- (1) Incluye Educación infantil, Educación primaria y Educación especial en ambos niveles.
  - (2) Incluye BUP/COU y Bachiller LOGSE.
  - (3) Incluye Formación Profesional, Módulos profesionales de nivel II, FP LOGSE de grado medio Educación especial en FP.
  - (4) Incluye Módulos profesionales de nivel III, FP LOGSE de grado superior, y estudios universitarios.
- FUENTE: EUSTAT (2001): Enseñanzas de régimen general. Alumnado por edad según nivel.1999/00. Elaboración propia.

**Figura 39.** *La población escolar y niveles educativos (1999/00).*

Es la Educación Infantil-Primaria donde se concentra el mayor volumen de alumnos, prácticamente el 41% del total; a su vez, los 168.478 alumnos censados para esta etapa educativa se presentan la siguiente distribución entre los dos niveles considerados: alrededor del 34% pertenecen a la Educación Infantil, y el 66% al nivel de Educación Primaria. De los alumnos que completan su formación dentro de la Educación Superior, —102.811— el 85% cursa estudios de nivel universitario y el resto Formación profesional de Grado Superior.

Dentro de la Enseñanza Secundaria, el nivel de Enseñanza Secundaria Obligatoria es cursado por 85.732 alumnos; esto es, alrededor del 21% del total de la población escolar. En el Bachillerato nos encontramos con 42.502 alumnos, que suponen el 10% de la distribución total, mientras que la Formación Profesional de Grado Medio es el 4%.

### 6.4.3. Las redes educativas

El peso de la red concertada en las enseñanzas no universitarias se estima alrededor del 50%, cifra muy por encima de la media europea y española a la que prácticamente dobla en peso relativo. Dentro de la red concertada, a su vez podemos subclasificar los centros en cuatro grandes grupos:



- a) Las ikastolas, cuyo funcionamiento es generalmente en régimen de cooperativa y, la enseñanza exclusivamente en euskera.
- b) Los centros religiosos, integrados en EIEF-FERE EUSKADI, sección Autonómica de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE).
- c) Cooperativas y centros de iniciativa social.
- d) Los centros integrados en la Asociación Independiente de Centros de Enseñanza (AICE).

A partir del curso 1993/94 el sistema educativo queda definitivamente estructurado en dos grandes redes ya que es a partir de entonces cuando las ikastolas redefinen su situación y tras un arduo proceso, se integran y pasan a formar parte de una de las dos redes en las mismas condiciones que el resto de centros de enseñanza.

**TABLA 68**  
**Distribución del alumnado, según la red de escolarización en la CAPV**  
**(1986/87-1999/00)**

	Red pública	Red concertada	Ikastolas	Total
<b>1986/87</b>				
Álava	43.657	28.106	4.122	75.885
Bizkaia	178.862	117.200	22.497	318.559
Gipuzkoa	81.482	65.026	41.866	188.374
<b>Total</b>	<b>304.001</b>	<b>210.332</b>	<b>68.485</b>	<b>582.818</b>
<b>1992/1993</b>				
Álava	36.300	26.961	4.498	67.759
Bizkaia	151.820	106.649	23.274	281.743
Gipuzkoa	70.400	54.398	38.036	162.834
<b>Total</b>	<b>259.993</b>	<b>188.266</b>	<b>65.808</b>	<b>514.067</b>
<b>1999/00</b>				
Álava	32.372	22.351	–	55.664
Bizkaia	122.595	103.262	–	225.857
Gipuzkoa	69.890	62.012	–	131.902
<b>Total</b>	<b>224.857</b>	<b>188.486</b>	<b>–</b>	<b>415.769</b>

FUENTE: EUSTAT (2001): Enseñanzas de régimen general. Alumnado por titularidad y nivel. 1985/86-1999/2000. Elaboración propia.

Durante el curso 1986/87 el 52,16% de los alumnos se encontraban matriculados en centros públicos; el 36,08% en centros privados; y, el 11,75% en la red de ikastolas. Para el curso 1992/93—y en relación con la distribución de las matrículas—, la red pública contará con el 50,57% de las mismas, lo que supone una disminución de casi dos puntos en el porcentaje de alumnos, a favor fundamentalmente de la matriculación de las ikastolas, ya que contará con el 12,8% de los alumnos; mientras que la red privada también experimenta un ligero aumento al integrar al 36,62% del alumnado. El curso 1999/2000 distribuye la matriculación entre la red pública y la red privada: el 54,08% y el 45,33%, respectivamente.

### 6.4.3.1. *La distribución de la enseñanza y las redes educativas en los dos últimos cursos (1999-2001)*

El elemento que nos puede ayudar a establecer un análisis más exacto acerca de la distribución del alumnado en razón de la titularidad del centro, consiste en centrar el estudio de la distribución del grueso del alumnado: el 79%, encuadrado dentro de las enseñanzas de régimen general no universitarias. Otro argumento a favor de este análisis es que, a diferencia de lo que sucede en la enseñanza universitaria, la oferta educativa en cuanto a centros es similar en las dos redes, por lo que la posibilidad de elección también es notablemente mayor.

Por todo ello, a partir de ahora, serán analizados los aspectos relacionados con la enseñanza de régimen general no universitaria. Así y todo, y a modo de preámbulo haremos una primera mención de la distribución del alumnado universitario.

La oferta de la enseñanza universitaria es mayoritariamente pública. Los alumnos universitarios contabilizados para el curso 1999/00 serán 87.548, que conforman el 21,05% del total de la población escolar. De todos ellos, 66.388, esto es, el 75,83% de todos los alumnos universitarios, se encuentran en la red pública; en la red privada de universidades son 21.158 alumnos los matriculados, es decir, el 24,16% de toda la población universitaria. La distribución del alumnado universitario entre las dos redes apenas sí ha variado en el tiempo.

Cuando analizamos la evolución de la distribución del alumnado en las dos redes educativas, —una vez sustraída la matriculación de la enseñanza universitaria— observamos que, la presencia de la red concertada va ganando espacio a lo largo del tiempo, hasta llegar al curso 2000/01 donde contará con el 52,53% de la matriculación total:

**TABLA 69**  
**Población escolar no universitaria, por titularidad (1986/87-2000/01)**

	Total	Pública	%	Privada	%	Ikastolas	%
1986/87	519.196	288.096	49,71	192.615	37,09	68.485	13,2
1993/94	417.398	214.809	51,46	202.589	48,53	—	—
1999/00	328.221	160.474	48,89	167.667	51,08	—	—
2000/01	309.595	146.951	47,46	162.644	52,53	—	—

FUENTE: EUSTAT (2001). Enseñanzas de régimen general. Alumnado por titularidad y nivel. 1985/85-1999/2000. Y Avance de datos. Alumnado por titularidad y nivel 2000/2001. Elaboración propia.

A partir del curso 1993/94, cuando ya se ha cerrado el proceso de plubificación de los centros integrados en la red de ikastolas, la matriculación de la red pública supera el 51% del total. Es este curso cuando el sistema queda definitivamente estructurado en dos grandes redes, y desde entonces la tendencia ha sido la de acortar distancias respecto al porcentaje de matriculación entre ambas. De hecho, ya para el curso 1999/00 el número de alumnos de la red privada superará ligeramente al número de alumnos de la red pública, situación ésta que persiste en el siguiente curso, además de mostrar un ligero aumento del peso relativo de la red privada.

La siguiente tabla nos presenta la distribución de la matriculación para las dos redes y, en función de los siguientes niveles educativos: educación infantil; educación primaria; ESO, Bachiller LOGSE y Formación Profesional LOGSE. La elección de los niveles anteriores se debe a que todos ellos constituyen las etapas principales de la enseñanza no universitaria:

**TABLA 70**  
**Distribución del alumnado según niveles educativos y por titularidad**  
**(1999/00-2000/01)**

	1999/2000			2000/2001						
	Total	Red pública	Red privada	Total	Red pública	Red privada				
E. Infantil	56.716	29.933	52,77%	26.783	47,22%	58.591	30.685	52,37%	27.906	47,62%
E. Primaria	99.953	45.367	45,38%	54.586	54,61%	97.858	44.786	45,76%	53.072	54,20%
ESO	85.660	36.570	42,69%	49.090	57,30%	81.562	34.226	41,96%	47.336	58,00%
Bachiller. LOGSE	41.153	22.968	55,81%	18.195	44,21%	39.276	21.763	55,45%	17.513	44,58%
FP LOGSE G. Med.	10.534	5.550	52,68%	4.984	47,31%	11.069	6.282	56,75%	4.787	43,24%
FP LOGSE G. Sup.	15.220	6.034	39,64%	9.186	60,35%	18.139	7.868	43,37%	10.271	56,62%

FUENTE: EUSTAT (2001): Todas las enseñanzas. Alumnado por titularidad y nivel según sexo. 1999/00. EUSTAT (2001): Avance de datos. Alumnado por titularidad y nivel (2000/2001). Elaboración propia.

La educación infantil, para alumnos de 0-6 años, presenta un mayor porcentaje de matriculación dentro de la red pública. Sin embargo, en el momento del ingreso en la enseñanza obligatoria, mediante el ingreso en la educación primaria, un mayor volumen de alumnos se decantan por la red privada. Una de las razones del paso de la red pública a la privada en esa etapa educativa quizás sea que ya no se de tanta importancia a la cercanía del centro, en consideración de la edad del alumno.

Al iniciarse la enseñanza secundaria, es cuando el número de matriculaciones son significativamente más altas en la red privada. Además, este aumento de alumnos parece, en principio iniciarse a la par que el comienzo de la implantación de la ESO, y la consiguiente reestructuración del mapa educativo que éste hecho ha traído consigo.

El Bachiller LOGSE sigue teniendo mayor número de alumnos en la red pública y, parece ser ésta una tendencia que se mantiene durante los dos cursos analizados. De todas formas, habrá que esperar un par de cursos más hasta poder analizar las consecuencias de la Reforma y de la matriculación actual favorable a la enseñanza privada por parte de la ESO.

Respecto a la Formación Profesional LOGSE, debemos destacar que se da una diferencia significativa en el comportamiento de la matrícula respecto a los dos grados considerados, de tal forma que el Grado Superior, acumula una matriculación significativamente mayor en la red concertada: Mientras tanto, el alumnado de Grado Medio de la Formación Profesional, opta en mayor número por la red pública.

Cuando se consideran conjuntamente la F.P. de Grado Medio y la F.P. de Grado Superior, se constata que los estudios de formación profesional son cursados por alrededor de un 20% de los jóvenes que deciden continuar en el sistema educativo una vez finalizada la enseñanza obligatoria. La Formación de Grado Superior se ha convertido en una opción que adquiere cada vez mayor relevancia en la oferta educativa. De hecho, ya en el curso 2000/2001, la Formación Profesional de Grado Superior es mayoritaria en el conjunto total de estudios de formación profesional, concentrando a casi un 58% de los alumnos y los datos provisionales parecen reforzar esta tendencia<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Para una mayor profundización en lo referente a la formación profesional y su relación con la inserción laboral, se puede consultar la investigación *Colaboración entre los centros de formación profesional y las empresas en la CAPV* finalizada a primeros del año 2002, y realizada por el equipo investigador compuesto por: BASTERRETXEA, I.; GONZÁLEZ, A.; SAIZ, M. y SIMÓN, L., publicado por el Servicio editorial de la UPV/EHU. Bilbao en el mismo año.

#### 6.4.4. La enseñanza no universitaria y los modelos lingüísticos

El *DECRETO 138/83 de 11 de julio, de Bilingüismo* sienta las bases para la regulación de la presencia de los modelos lingüísticos en la enseñanza no universitaria. Son tres los modelos propios de la enseñanza oficial y que estructuran la práctica totalidad de la oferta educativa en relación con las dos lenguas oficiales de la Comunidad, dentro de los Centros públicos y concertados. Además, se da un cuarto modelo de lengua extranjera, cuya oferta es la propia de los Centros privados no concertados:

- El modelo (A) modelo desarrollado en castellano y donde la presencia del euskera es como asignatura.
- El modelo (B): es el modelo propiamente bilingüe, donde la enseñanza es al 50% en castellano y al 50% en euskera. Otra característica asociada a este modelo es que materias como lengua y matemáticas se dan en castellano, la lengua materna del alumnado.
- El modelo (D) es el modelo desarrollado íntegramente en euskera y, que en fechas muy recientes, se ha convertido en la alternativa lingüística mayoritaria de la enseñanza pública.
- El modelo (X), propio de los centros que imparte su enseñanza prácticamente en lengua extranjera. La mayor parte de su oferta educativa se encuentra en el Territorio de BIZKAIA.

La consolidación de los diferentes modelos lingüísticos ha seguido una evolución en la que el modelo A ha ido reduciendo su presencia, mientras que el modelo D ha mantenido un crecimiento constante en el tiempo. El modelo B experimentó un crecimiento inicial para, posteriormente, estancarse y ceder la primacía al modelo D:

**TABLA 71**  
**Porcentaje de alumnado entre 3 y 14 años matriculado en los distintos modelos lingüísticos. C. A. de Euskadi (1983/1998)**

	1983-84	1988-89	1993-94	1998-99
Modelo A	57,6	56,4	40,1	25,3
Modelo B	10,6	20,6	27,8	28,0
Modelo D	16,6	22,1	31,1	45,9
Modelo X	15,2	0,9	1,0	0,8
<b>Total C.A.E.</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: GURRUTXAGA A, y UNZETA, A (2000): «5. Sistema educativo», en *Panorama social de Euskadi 2000*, EUSTAT, Gobierno Vasco, Bilbao.

Son dos los dos modelos de enseñanza, B y D, los que abarcan unidos el mayor porcentaje de alumnos. El mayor incremento de la demanda de enseñanza en euskera en cualquiera de sus dos modelos se da a partir del curso 1993-94, el año de integración de la red de ikastolas dentro de la red pública, tras el proceso de plubificación de las mismas.

Sin embargo, a partir del curso 1999/00, en coincidencia con la culminación de la implantación de la Reforma de la Enseñanza No Universitaria, La demanda de enseñanza en el Modelo A, también denominado de castellano mejora, merced a los cursos superiores:

**TABLA 72**  
**Porcentaje de distribución de los modelos lingüísticos en la CAPV.**  
**Cursos 1999/00-2000/01**

Total	1999/2000		2000/2001	
	316.899	%	309.595	%
Modelo A	118.987	37,54	106.783	34,49
Modelo B	66.545	20,99	67.797	21,89
Modelo D	128.699	40,61	133.059	42,97
Modelo X	2.668	0,80	1.956	0,60

FUENTE: EUSTAT (2001): Alumnado por nivel y modelo de enseñanza bilingüe 1999/00. Avance de datos. Alumnado por nivel según modelo de enseñanza bilingüe (1) 2000/01. Elaboración propia.

Durante el curso 1999/00 el 40,6% de los alumnos se encuentran cursando los estudios en el Modelo D y para el curso siguiente este porcentaje asciende en más de dos puntos.

Si en el curso 1999/000 el 20,99% de los alumnos cursaba estudios en el Modelo B, durante el 2000/01, el porcentaje se ha incrementado alrededor de un punto.

La presencia del Modelo X no llega al 1% en los dos cursos considerados. Es una enseñanza impartida en centros privados no concertados.

Finalmente, el Modelo A, tal y como hemos señalado anteriormente y ateniéndonos a los datos del curso 1999/00, experimenta un incremento significativo en el porcentaje de alumnos de tal forma que llega a tener el 37,54% del alumnado de la enseñanza no universitaria. Este dato implica que respecto a los datos del curso anterior 1998/99, se ha aumentado más de 12 puntos.

Los datos también nos revelan que el estancamiento del Modelo B se consolida durante el curso 1999/00.

A tenor de los datos del curso siguiente 2000/2001, y a la vista de las ligeras variaciones que sufren los porcentajes atribuidos a cada Modelo lingüístico, podemos aventurar que la demanda de cada uno de los Modelos parece haberse consolidado y llegado a un equilibrio ya sin grandes fluctuaciones. Ahora bien, en un futuro cercano este mapa lingüístico de la enseñanza se encuentra condicionado sobre todo por el comportamiento de la demanda del Modelo B, conocido como bilingüe, ya que parece tener la tendencia a ceder parte de su porcentaje a favor de los otros dos modelos.

#### **6.4.4.1. La distribución territorial de los modelos lingüísticos de enseñanza**

La distribución de los diversos Modelos Lingüísticos entre los tres Territorios es heterogénea, siendo el Territorio de GIPUZKOA donde se da un porcentaje significativamente más alto de alumnos pertenecientes a al Modelo D, en relación con los otros dos territorios (véase tabla 73).

Tanto en ÁLAVA como en BIZKAIA el Modelo Lingüístico de primera elección es el A, o modelo en castellano; si bien, el Modelo de enseñanza D ha experimentado un incremento de su demanda durante el curso siguiente para todos los territorios.

En el caso de GIPUZKOA, la suma de los dos modelos de euskera, —el B y el D—, integran el 83,84% de todo el alumnado integrado en la enseñanza no universitaria. Además el crecimiento ha sido básicamente favorable al Modelo D.

**TABLA 73**  
**Porcentaje de distribución de los modelos lingüísticos en la CAPV.**  
**Cursos 1999/00-2000/01**

	1999/2000			2000/2001		
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Modelo A	52,59%	45,28%	18,51%	49,69%	41,84%	16,14%
Modelo B	23,17%	17,66%	25,46%	24,84%	18,96%	25,35%
Modelo D	24,06%	35,66%	55,76%	25,46%	37,99%	58,49%
Modelo X	–	1,38%	0,20%	–	1,19%	–

FUENTE: EUSTAT (2001): Alumnado por nivel y modelo de enseñanza bilingüe 1999/00. Avance de datos. Alumnado por nivel según modelo de enseñanza bilingüe (1) 2000/01. Elaboración propia.

#### 6.4.4.2. *Modelo lingüístico y nivel educativo*

Es importante analizar la demanda de los diferentes modelos lingüísticos en cada uno de los diversos niveles educativos, puesto que este análisis nos permitirá deducir cuáles serán las tendencias y el papel de cada lengua dentro de la formación escolar.

Así pues, en el caso de ÁLAVA, la demanda del Modelo A crece a medida que sube el nivel educativo, de tal forma que, a partir de la ESO incluye más de la mitad del alumnado:

**TABLA 74**  
**Distribución del alumnado según modelo lingüístico y nivel educativo.**  
**Territorio de Álava, 1999/00-2000/01 (en porcentajes)**

	1999/2000			2000/2001		
	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo A	Modelo B	Modelo D
Educación Infantil	20,90	43,97	40,20	19,00	46,32	34,66
Educación Primaria	38,21	33,32	28,46	35,74	34,24	30,00
ESO	57,27	20,20	22,52	53,37	22,66	23,96
Bachiller. LOGSE	75,46	–	24,53	72,76	–	27,23
FP LOGSE G. Med.	100,00	–	–	99,40	–	–
FP LOGSE G. Sup.	99,63	–	0,30	99,80	–	–

FUENTE: EUSTAT (2001): Alumnado por nivel y modelo de enseñanza bilingüe 1999/00. Avance de datos. Alumnado por nivel según modelo de enseñanza bilingüe (1) 2000/01. Elaboración propia.

Es en la Educación Infantil y en la Educación Primaria donde la elección de los modelos lingüísticos se salda a favor del B y D. Sin embargo, de un curso a otro, la matriculación en el Modelo D ha bajado alrededor de 6 puntos, que prácticamente son los puntos que ha sumado el modelo B. En el nivel de Educación primaria, los tres modelos mantienen un porcentaje de matriculación sin grandes variaciones entre sí, aunque en el curso 2000/01, se da un ligero retroceso del Modelo A, y un aumento de dos puntos en el Modelo D.

A partir de la ESO, la demanda lingüística parece optar mayoritariamente por el Modelo A, para datos referidos a los dos cursos. Sin embargo, al comparar las cifras del curso 1999/00 con las del curso 2000/01, observamos que, si bien la matriculación en el Modelo A —o de

castellano— sigue siendo muy alta ya que supone un porcentaje del 53%, ha bajado 4 puntos respecto del año anterior, a la vez que se ha dado una subida pequeña en los otros dos Modelos considerados, siendo la mayor en el Modelo B, conocido como bilingüe.

La oferta educativa e el resto de enseñanzas secundarias es notablemente alta en castellano; aunque, en el caso concreto del Bachiller LOGSE parece percibirse la tendencia a incrementar su presencia el Modelo D, en detrimento del Modelo A.

En el caso del Territorio Histórico de BIZKAIA, nos encontramos con una situación similar a la de ÁLAVA, de tal forma que la elección del Modelo A es primera a partir de la ESO. Sin embargo, también en este caso, y según los datos del EUSTAT aparece la tendencia a incrementar su presencia por parte de los dos modelos de euskera, B y D:

**TABLA 75**  
**Distribución del alumnado según modelo lingüístico y nivel educativo.**  
**Territorio de Bizkaia, 1999/00-2000/01 (en porcentajes)**

	1999/2000				2000/2001			
	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo X	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo X
Educación Infantil	15,25	27,98	55,44	1,30	12,90	28,83	56,93	1,30
Educación Primaria	32,76	23,88	41,66	1,68	29,57	18,91	43,87	1,70
ESO	49,49	18,01	31,28	1,19	46,78	1,19	33,02	1,27
Bachillerato LOGSE	70,51	1,09	27,93	0,40	66,48	3,32	31,80	0,40
FP LOGSE G. Med.	94,93	–	5,60	–	90,54	5,76	6,12	–
FP LOGSE G. Sup.	97,20	–	2,70	–	9,69	–	3,53	–

FUENTE: EUSTAT (2001): Alumnado por nivel y modelo de enseñanza bilingüe 1999/00. Avance de datos. Alumnado por nivel según modelo de enseñanza bilingüe (1) 2000/01. Elaboración propia.

En Educación Infantil y Primaria, las matriculaciones en modelos de euskera superan el 75%, según datos de los dos cursos. Respecto al nivel educativo de ESO, la mayor matriculación sigue siendo en euskera, aunque el Modelo A sea la primera opción del alumnado.

La peculiaridad de GIPUZKOA estriba en que para todos los niveles educativos, la preferencia del alumnado se inclina por el Modelo D:

**TABLA 76**  
**Distribución del alumnado según modelo lingüístico y nivel educativo.**  
**Territorio de Gipuzkoa, 1999/00-2000/01 (en porcentajes)**

	1999/2000			2000/2001		
	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo A	Modelo B	Modelo D
Educación Infantil	3,14	25,21	71,64	3,00	23,88	73,10
Educación Primaria	4,06	35,06	60,86	3,69	33,08	63,21
ESO	9,50	35,31	55,14	8,25	35,12	56,62
Bachiller LOGSE	40,81	2,90	56,28	37,46	4,50	58,01
FP LOGSE G. Med.	74,59	4,90	20,42	59,03	11,25	29,70
FP LOGSE G. Sup.	82,17	0,70	17,13	72,25	5,30	22,43

FUENTE: EUSTAT (2001): Alumnado por nivel y modelo de enseñanza bilingüe 1999/00. Avance de datos. Alumnado por nivel según modelo de enseñanza bilingüe (1) 2000/01. Elaboración propia.

El Modelo A tiene una presencia significativa a partir del Bachiller, aunque su tendencia es a disminuir. En los tramos de Educación Infantil y Educación Primaria, su presencia es muy pequeña y prácticamente ha desaparecido de la enseñanza pública en este territorio. El Modelo B, a diferencia de los otros dos territorios, en este caso, parece guardar una cierta estabilidad en su presencia a lo largo de los dos cursos, sin ceder a favor del Modelo D.

## 6.5. CONCLUSIONES

La reducción de la población debido a la drástica disminución de la natalidad, incidirá en un notable descenso de la población escolar a corto plazo.

Se da una exigencia de mayor nivel de formación, tal y como se demuestra por la tasa de escolaridad, tras superar la etapa obligatoria de enseñanza. Para el curso 1999/00, en el tramo de edad considerado entre los 16-24 años se ha incrementado la tasa de escolaridad con respecto a 1991 en 6 puntos, llegando a alcanzar una tasa del 20,6%.

A partir de del curso 1993/94 el sistema educativo de la Comunidad queda definitivamente estructurado en dos grandes redes educativas, ya que es a partir de entonces cuando la red de ikastolas desaparece para integrarse en las otras dos, mayoritariamente en la red pública.

El peso de la red concertada en las enseñanzas no universitarias supone el 50%, cifra que prácticamente dobla a la española con respecto a este dato. A partir del nivel educativo ESO es cuando el número de matriculaciones es significativamente más alto en la enseñanza concertada. Además este aumento de alumnos dentro de esta red, coincide en el tiempo con el comienzo de la implantación de la ESO. Asimismo, la FP de Grado Superior, tiene mayor presencia dentro de la red concertada.

Los Modelos B y D son los que tienen mayor presencia dentro de la enseñanza, si bien el Modelo B parece mostrar una tendencia al estancamiento y disminución, excepto en el Territorio de GIPUZKOA, donde se ha estabilizado. En este territorio, la enseñanza es mayoritariamente en euskera, mientras que en los otros dos se da un mayor equilibrio con la demanda de castellano. Por niveles educativos, en la Enseñanza General Básica la oferta mayoritaria es en euskera y, será a partir de la ESO cuando asciende notablemente la presencia del Modelo A en la enseñanza.

## 7. BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA

### 7.1. INTRODUCCIÓN

Difícilmente podemos hacer referencia a una sociedad de bienestar, si las necesidades de alojamiento que tiene la población no se encuentran cubiertas. En este sentido existe un consenso generalizado a la hora de considerar la vivienda como un «bien necesario», en el sentido de que sin ella, resulta imposible cumplir con todo un conjunto de requisitos sociales, a través de los cuales se plasman y se desarrollan los procesos de socialización y normalización en el seno de cada sociedad<sup>44</sup>.

Una de las expresiones de la exclusión y la marginación social es precisamente la carencia de vivienda, tal y como se manifiesta en el grupo social de los «sin techo», que está cre-

<sup>44</sup> Cortés Alcalá, L. (1995): *La Cuestión Residencial. Bases para una sociología del habitar. Fundamentos*, Madrid. p. 27.



ciendo de forma espectacular en los países industrializados<sup>45</sup> También otra expresión de esa carencia se manifiesta en el retraso de la emancipación de los jóvenes, el cual es en parte, atribuible a la dificultad de acceso a una vivienda, sobre todo en las grandes ciudades, debido a la elevación de los precios.

Asimismo, la naturaleza de la vivienda como «bien necesario» se refuerza en su formulación como uno de los derechos fundamentales<sup>46</sup>. La Constitución Española en su artículo 47 plantea el derecho de todo ciudadano al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

El garantizar este derecho fundamental de todo ciudadano, corresponde al Estado, y como tal viene recogido en el artículo 47 de la Norma Fundamental: «Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

La aceptación de este principio, hace que las diferentes Administraciones Públicas arbitren políticas de vivienda para que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda habitable, en la que puedan mantener unas condiciones de vida dignas.

Las políticas de vivienda centran su intervención en dos aspectos concretos. En primer lugar pretenden que todos los ciudadanos que necesiten una vivienda puedan disponer de ella, accediendo a su mercado. En segundo lugar, haciendo que el parque residencial reúna las características de habitabilidad adecuadas para convertir esos alojamientos en dignos.

En tanto que el objetivo económico de la intervención va dirigido fundamentalmente al sector de la construcción, los objetivos sociales aunque influyen en el conjunto de la sociedad, se concentran y dirigen hacia los sectores sociales menos favorecidos y que encuentran dificultades para acceder al mercado<sup>47</sup>.

Por ello la intervención de la Administración se realiza bien mediante la promoción directa de viviendas pública, como de manera indirecta fomentando el ahorro y la inversión de las economías domésticas para la adquisición de una vivienda. Para ello puede recurrir a incentivos fiscales, así como ofrecer subvenciones y créditos a bajo interés para la adquisición o rehabilitación de viviendas, o intervenir en el sector bancario a través de la banca pública propiciando créditos temporalmente flexibles o propiciando el cooperativismo a través de políticas de subvención y de incentivos<sup>48</sup>.

## 7.2. POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PAÍS VASCO

La actual intervención pública en el área de vivienda en el País Vasco tiene sus antecedentes en los momentos históricos en los que la carencia o problema de vivienda como se

<sup>45</sup> Cortés Alcalá, L., o. c., p. 24.

<sup>46</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10.12.1948, en su artículo 25.1. plantea «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios». La Ley 10/2000 de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales, del País Vasco, plantea en su artículo 3. *Derechos sociales básicos*: «Todos los ciudadanos del País Vasco tienen, en el marco del ordenamiento jurídico correspondiente y de esta carta, los derechos sociales básicos que se enuncian seguidamente: a) a una protección social suficiente; b) a la protección de la salud y a la atención y prestaciones sanitarias adecuadas; c) a una educación de calidad; d) a una vivienda digna y adecuada; y e) a un medio ambiente protegido».

<sup>47</sup> Cortés Alcalá, L., o. c., p. 298.

<sup>48</sup> Sanchez Vera, Pedro (1997): «Política social y vivienda», en Alemán Bracho y Garcés Ferrer, J. (coords.) (1997): *Política social*, Mc.Graw Hill: Madrid, p. 392.

recoge en diferentes textos bibliográficos, obligó a intervenir a la Administración para responder a las reivindicaciones de los ciudadanos que reclamaban una vivienda digna. Un ejemplo en esta línea lo tenemos en la intervención realizada por la Diputación de Vizcaya al amparo de la Ley de Casas Baratas de 1911<sup>49</sup> y las intervenciones que se realizaron tras la Guerra Civil española que supuso la destrucción de una parte importante del patrimonio residencial<sup>50</sup>. Los sindicatos, las corporaciones locales y provinciales y las organizaciones del movimiento se convirtieron en este período histórico en los agentes impulsores de la actividad del Estado en materia de Vivienda.

### 7.2.1. Marco normativo de la distribución competencial

A la hora de referirnos a la política de vivienda en la C.A.P.V. vamos a comentar en primer lugar lo que disponen la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, por tratarse de normas que configuran el bloque de la constitucionalidad, y que contienen prescripciones competenciales en materia de vivienda con relación al Estado y a las CC.AA.

#### *Constitución de 1978*

Comenzando por la norma fundamental, tenemos que señalar que el artículo 47, que establece el principio rector<sup>51</sup> no es una norma atributiva de competencias al Estado o a las CC.AA<sup>52</sup>.

Dentro del Cap. III del Título VIII, los artículos 148.1 y 149.1 son listas de competencias. Teniendo en cuenta sus prescripciones y por aplicación del principio dispositivo, las CC.AA. podrán asumir por medio de sus estatutos de autonomía, poderes sobre distintas materias, dependiendo de las vías de acceso a la autonomía que se haya seguido en cada caso<sup>53</sup>.

Las nacionalidades que como la del País Vasco, obtuvieron la condición de comunidades autónomas al amparo de la disposición transitoria segunda de la CE (vía de iniciativa histórica), podrán hacerse con las competencias señaladas en el listado del artículo 148.1, así como con otras serie de competencias que el Estado no se haya reservado con carácter exclusivo en el artículo 149.1.

En este sentido, la Constitución considera las competencias en materia de vivienda como asumibles por todas las CC.AA. según establece el n.º 3 del artículo 148.1:

*«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 3.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».*

<sup>49</sup> Álvarez, Jesús. La Excm. Diputación de Vizcaya y el Problema de la Vivienda. con la construcción de viviendas en régimen de cooperativa, mediante subvenciones del Estado, exenciones tributarias de la Diputación y préstamos de la Caja de Ahorros Vizcaína. Las viviendas tenían como destinatarios a obreros y empleados de diferentes empresas privadas y de la Administración.

<sup>50</sup> Cortés Alcalá, L., o. c., p. 271.

<sup>51</sup> Situado en el Cap. III del Título I de la norma fundamental, se establece en el artículo 47 un principio rector de la política social y económica en los siguientes términos:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

<sup>52</sup> Encinas Cañón, M. A. (1.994): *Viviendas de Protección Oficial y arrendamientos en el País Vasco*, Vitoria, Ararteko, p. 39.

<sup>53</sup> Encinas Cañón, M. A., o. c., p. 40.

### ***Estatuto de Autonomía del País Vasco***

Los Estatutos de Autonomía constituyen las normas que concretan las posibilidades competenciales que la Constitución otorga a las diferentes Comunidades Autónomas. En este sentido, todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción, asumirán para sus CC.AA. la competencia de vivienda con carácter exclusivo. En nuestro caso, es el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 31/1979, de 18 de diciembre, el que materializa tal asunción:

«Artículo 10. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: [...]

31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.»

La asunción competencial en materia de vivienda por parte de la CAPV. se ve completada por los correspondientes decretos de transferencias<sup>54</sup>.

### ***Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)***

Junto con las Comunidades Autónomas y el Estado aparecen comprometidos en el cumplimiento del mandato constitucional del Art. 47 los municipios. Su actuación no solo debe circunscribirse a la formación de patrimonios municipales de suelo destinados preferentemente a la construcción de viviendas de protección oficial. Los gobiernos locales deben ser, además, promotores y administradores de un patrimonio de viviendas<sup>55</sup>.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el n.º 2 de su artículo 101 determina que uno de los fines a los que tiene que dirigirse la actividad municipal con carácter prioritario es la vivienda. Asimismo, en su artículo 25.2 figura la promoción y gestión de viviendas. Pero también se contienen otras actuaciones directamente relacionadas con la vivienda, o mejor, con el derecho al disfrute de vivienda con la plenitud en que lo enuncia la norma fundamental<sup>56</sup>.

Para terminar el repaso al esquema de distribución de competencias en la CAPV tenemos que tener en cuenta que la normativa autonómica sobre VPO ha ofrecido la posibilidad de cooperar en este ámbito a las diputaciones forales de los territorios históricos, cuya actuación rehabilitadora sobre el patrimonio monumental ha sido apreciable en determinados casos<sup>57</sup>.

## **7.2.2. Estructura y organización institucional en la CAPV**

La Administración Autónoma del País Vasco, después del proceso de transferencia de servicios que se inició el año 1981, en virtud del cual todos los servicios del Ministerio de

<sup>54</sup> Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda; y Real Decreto 327/1987 de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda.

<sup>55</sup> Encinas Cañón, M. A., o. c., p. 54.

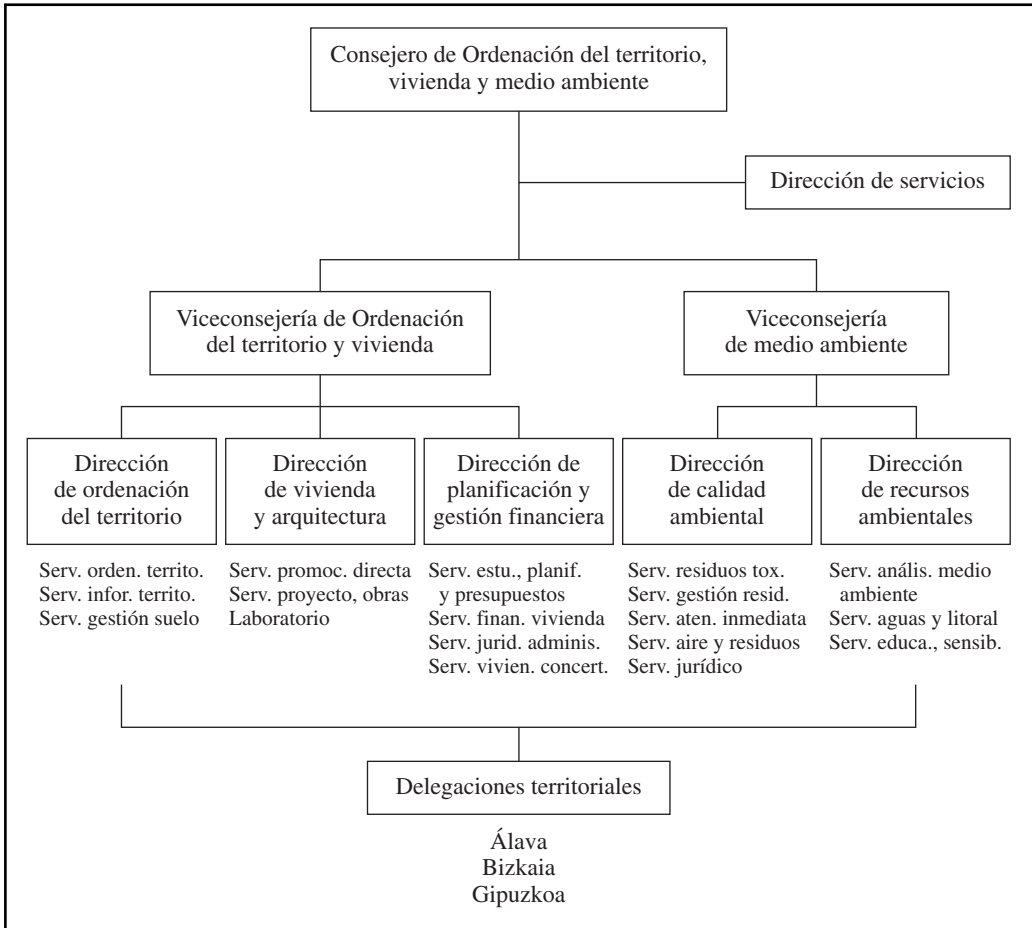
<sup>56</sup> d) ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, parques y jardines, pavimentos en vías públicas y urbanas y conservación de caminos y vías rurales; e) patrimonio histórico artístico; f) protección del medio ambiente; g) defensa de usuarios y consumidores; y k) prestación de los servicios sociales.

<sup>57</sup> Encinas Cañón, M. A., o. c., p. 55.

Obras Públicas y Urbanismo pasan a la CAPV. agrupó todo lo relacionado con política Territorial y Vivienda en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, que en la actualidad se denomina Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y es el responsable último de impulsar la solución del problema de la vivienda en la CAPV.

### 7.2.2.1. Organización y funciones del Departamento de vivienda en la CAPV

#### a) Organigrama



#### b) Funciones

Las funciones del Departamento de Vivienda se pueden resumir en las siguientes<sup>58</sup>:

- Definir la Política de vivienda protegida para la CAPV. Esta política se recoge en el Plan Director de Vivienda para un ámbito temporal de 4 años.

<sup>58</sup> Plan Director de Vivienda 2000/2003, p. 103.

- Elaborar la normativa que sea acorde con la política de vivienda definida.
- Ejecutar el Plan de Vivienda definido.

Asimismo dentro de las funciones del Departamento de Vivienda tenemos que mencionar el papel del Servicio Vasco de Vivienda Etxebide, que engloba una serie de procesos que se llevan en el Departamento y que es el canal de comunicación integral entre el ciudadano y el Departamento en el ámbito de la vivienda protegida.

*c) Sociedades participadas por el Departamento de vivienda*

Para la ejecución de la política de vivienda, el Departamento cuenta con 3 sociedades que desarrollan las siguientes funciones:

<p><b>VIKESA:</b> Sociedad pública especializada en la promoción, con financiación privada, de vivienda protegida para su venta. En su capital social participan las 3 Cajas de Ahorros vascas y la Caja Laboral.</p>
<p><b>La Sociedad operadora de suelo,</b> cuyo objetivo es la obtención de suelo, su urbanización y su cesión a los promotores privados mediante concurso. En su capital participan también las 3 Cajas de Ahorros vascas y la Caja Laboral.</p>
<p><b>La sociedad operadora de alquiler de viviendas</b> como instrumento del Departamento de Vivienda para desarrollar su política de vivienda en el ámbito del alquiler. En su capital participan las entidades de crédito mencionadas anteriormente.</p>

### 7.2.3. Organización del área vivienda en las grandes ciudades de la CAPV

Cada ciudad tiene una organización diferenciada para ejecutar su política de vivienda. En general, el área de vivienda está centralizada en los departamentos de urbanismo de cada municipio. Como especificidades, cabe mencionar las siguientes:

- **Vitoria-Gasteiz:** Hasta hace un año, la política de vivienda se ejecutaba desde la Agencia de Renovación Urbana. Actualmente, se ejecuta desde una sociedad pública denominada Ensanche 21, centrándose la Agencia de Renovación Urbana en la rehabilitación del casco histórico. El área de Urbanismo centraliza a ambos agentes.
- **Donostia-San Sebastián:** Existe un Patronato Municipal de la Vivienda, que centraliza todas las actuaciones municipales relativas a vivienda pública. Las actuaciones urbanísticas se llevan desde dos concejalías. Existe también una sociedad de rehabilitación de viviendas dependiente del Ayuntamiento.
- **Bilbao-Bilbo:** A diferencia de las otras dos ciudades, el Ayuntamiento de Bilbao no realiza una política de promoción directa de vivienda pública, ni organiza concursos de suelo para los promotores privados. Cuenta con la sociedad pública Viviendas Municipales de Bilbao, que se encarga de gestionar un parque de más de 5.000 viviendas públicas cedidas en régimen de alquiler a necesitados de vivienda. También existe una sociedad de rehabilitación de viviendas (Surbisa).

### 7.2.4. Objetivos de la intervención pública sobre vivienda en la CAPV

Una vez establecido el marco competencial como la base sobre la cual las diferentes comunidades autónomas pueden desarrollar sus políticas de vivienda, vamos a centrarnos en conocer cuáles son los objetivos que la intervención pública, entendida en un sentido general como «Conjunto de medidas e instrumentos de intervención de las instituciones públicas sobre el sistema de la vivienda, incluyendo aquellas intervenciones que pudiesen tener objetivos ajenos al sector siempre y cuando se regulasen aspectos del sistema de la vivienda<sup>59</sup>».

En este sentido la política de vivienda estaría constituida por el conjunto de legislación, normativas y medidas concretas de intervención elaboradas por las instituciones públicas de la C.A.V. Vamos a considerar y analizar con más detalle los diferentes **períodos** de intervención pública en función de los aspectos más relevantes de cada uno.

#### 7.2.4.1. Primer período: 1982-1986

Este primer período comprende desde el traspaso de los primeros medios, servicios y funciones en la materia, hasta la consolidación de una política propia diferenciada de la Estatal.

En este primer período las actuaciones del Gobierno Vasco, podemos decir que siguen las pautas marcadas por la normativa del Estado complementadas por medidas Autonómicas<sup>60</sup>.

A principios de los 80 y debido a la crisis que atraviesa el mercado residencial en el País Vasco, el stock de vivienda terminada tiene una complicadísima salida al mercado y los promotores se ven forzados a desprenderse de sus viviendas a precios muy bajos, incluso inferiores a los costes de construcción, ante el estancamiento de la demanda. El riesgo de paralización de la actividad ante el acelerado empeoramiento de la situación demanda una intervención pública de urgencia. Por ello, el Gobierno Vasco define programas dirigidos a la liberación de stock de viviendas terminadas<sup>61</sup>. Estos programas limitan los precios de venta de las viviendas por debajo del módulo de las VPO, establece requisitos para acceder a la financiación privilegiada<sup>62</sup> para la compra de las viviendas.

Asimismo, se estableció un programa de financiación de viviendas no acogidas a regímenes de protección. Este programa pretendía facilitar a promotores y adquirientes el acceso a la financiación privilegiada. Se trataba de estimular la construcción de vivienda libre de menos de 120 metros cuadrados útiles y de recortar la distancia que entonces separaba las condiciones financieras de la vivienda sujeta y de la no sujeta a protección oficial.

<sup>59</sup> Cortes Alcalá, Luis. (1995): *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*, Madrid, Fundamentos, p. 296.

<sup>60</sup> Según se recoge en diferentes publicaciones: *Federación de Cajas Vasco-Navarras, Necesidades de Vivienda en la C.A.P.V.* (1989), p. 167 y Encinas Cañón, Miguel Ángel (1993): *Viviendas de Protección Oficial en el País Vasco*, p. 67.

<sup>61</sup> Según recoge Encinas Cañón, Miguel Ángel en su obra citada, p. 68. El Plan de Ayuda a la adquisición de viviendas terminadas se recoge en el decreto 146/1982 y en la orden 42/1982, y en los Decretos: 29/1983 de 14 de marzo y 142/1984 de 5 de junio, junto con las Ordenes correspondientes.

<sup>62</sup> La financiación privilegiada se concede a través de los cauces generales de los préstamos cualificados con posibilidad de subsidio de puntos de interés y de concesión del préstamo sin interés.

Entre paréntesis y antes de comentar otras modalidades de protección, tenemos que comentar que las inundaciones de agosto de 1983, fueron causa directa de diferentes medidas, para afrontar situaciones de extrema urgencia debido a las lluvias torrenciales<sup>63</sup>.

Otra de las modalidades de intervención pública se centra en la rehabilitación de patrimonio urbanizado y edificado. Así el Decreto del Gobierno Vasco contempla distintos tipos de ayudas para dos formas de actuación: la rehabilitación aislada y la rehabilitación integrada<sup>64</sup> Según constata Miguel Ángel Encinas (1994), la política que se realizó desde el G. Vasco en materia de rehabilitación durante este período se ha considerado pionera en el Estado y constituye la figura Autonómica de protección más importante<sup>65</sup>.

Otra modalidad de intervención estuvo representada por la protección oficial de viviendas tanto de promoción pública como de promoción privada. En este ámbito las actuaciones a proteger son las que con carácter general se contemplaban para todo el territorio del Estado. Como normativa propia podemos destacar la cesión de vivienda de promoción pública a los Ayuntamientos y adjudicación, precios y condiciones de pago de las viviendas de promoción pública propiedad de la Administración de la CAV<sup>66</sup>.

#### 7.2.4.2. Segundo período: 1987-1990

Para comienzos del año 1987 el mercado inmobiliario vasco se encontraba caracterizado por una fuerte expansión de la demanda y el incremento de la rentabilidad inversora en inmuebles. Los precios de la vivienda y del suelo se habían disparado y se agravaron los desequilibrios en el mercado. Asimismo, tres **acontecimientos** completan el referente contextual:

1. La culminación del proceso de transferencias a la CAPV de los bienes, derechos y obligaciones en materia de vivienda<sup>67</sup>.
2. La inminente finalización del último de los planes estatales plurianuales
3. La presentación de un programa de vivienda por el primer Gobierno Vasco de coalición 1987-1990<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Decreto Ley 1/1983 de 12 de septiembre sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias. Decreto Ley 2/1983, de 12 de septiembre sobre medidas urgentes en materia de viviendas de protección oficial con motivo de las lluvias catastróficas. Decretos leyes, núms. 3,4 y 5 de 12 y 20 de septiembre y 3 de octubre de 1983, sobre financiación de gastos extraordinarios, modificación de la adjudicación de subvenciones y sobre incumplimiento en materia de ayudas.

<sup>64</sup> El artículo 2.1 del Decreto del Gobierno Vasco 278/1983, define las actuaciones de rehabilitación como: «...El conjunto de acciones realizadas por su titular, y, en su caso, por la Administración Pública, dirigidas a realizar una serie de obras sobre el patrimonio urbanizado y edificado, con objeto de conseguir su puesta en valor y su más adecuada utilización, incluidas las propias obras de rehabilitación».

<sup>65</sup> Cañón Encinas, Miguel Ángel (1994): o. c., p. 74.

<sup>66</sup> Véase Decretos 365/1985 de 19 de noviembre y 186/1986 de 14 de agosto.

<sup>67</sup> Pasaron a la propiedad de la Administración de la CAPV 2.147 viviendas que, unidas a las 5.542 de 1981, hacen un total de 7.689 transferidas por el Estado. Este parque proveniente del extinto Instituto de Promoción Pública de la Vivienda presentaba graves problemas de conservación, de impago, ocupaciones ilegales y de situaciones jurídicamente irregulares. Ante los elevados costos que suponía la gestión del patrimonio público «heredado», el Gobierno Vasco optó por ceder gran parte del mismo a las administraciones locales para optimizar la gestión, para que fueran destinadas a su disfrute en alquiler por grupos específicos y marginales, y en general por familias con bajos niveles de ingresos.

<sup>68</sup> Cañón Encinas, Miguel Ángel (1994): o. c., p. 82.



El programa de vivienda del Gobierno Vasco girará en torno al diseño de unos objetivos propios, que le distancien de los esquemas Estatales hasta entonces considerados como intocables. En este sentido las medidas adoptadas son:

- Adaptación de las **áreas geográficas homogéneas** a la realidad del territorio vasco, incluyendo en cada una aquellos municipios que considera deben acogerse al correspondiente módulo ponderado. Los municipios vascos quedan englobados en las áreas geográficas 1, 2 y 3. La denominación de las tres áreas se mantiene hasta la fecha aunque haya sido revisada en diferentes ocasiones<sup>69</sup>.
- **Transparencia del mercado:** Tiene como objetivo establecer los mecanismos adecuados para el control de las operaciones que tengan como objeto las viviendas de protección oficial. Destacamos la Ley 7/1988 de tanteo y retracto que comprende el derecho de adquisición preferente a favor de la Administración de todas las transmisiones de viviendas de protección oficial. Esta ley es considerada como un instrumento anti-especulación.
- **Incremento de la oferta de viviendas a precio tasado.** Las viviendas concertadas. La Comunidad Autónoma del País Vasco, crea un sistema de promoción de viviendas protegidas cercano al de la promoción pública, que los supla en cierto sentido y del que resulten viviendas con un precio adecuado para su adquisición por grupos de demanda intermedios (en cuanto a nivel de renta), entre la VPO de promoción pública y de promoción privada. El fundamento de este régimen no es otro que el de la colaboración entre los entes públicos y la iniciativa privada<sup>70</sup>.
- **Viviendas de Protección Pública:** En este período y desde el punto de vista normativo, se intenta refundir la normativa existente en aras de una simplificación del marco legal. Asimismo se intenta actualizar la normativa general aplicable a este tipo de viviendas especialmente protegidas, teniendo en cuenta la realidad social existente, los precios máximos de venta en segunda y posteriores transmisiones<sup>71</sup>. Los beneficiarios de esta política lo constituyen las unidades familiares compuestas por uno o más miembros en las que se acrediten circunstancias de necesidad de vivienda, ingresos anuales familiares y residencia en el municipio<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Orden de 11 de febrero de 1987 del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco.

<sup>70</sup> Encinas Cañón, Miguel Ángel (1994): o. c., p. 92. Asimismo plantea este autor, que la colaboración entre distintos agentes se concreta en la subvención por parte de la Administración de los costes de asistencia técnica y de urbanización, así como con la cesión en derecho de superficie de los terrenos de su propiedad; por su parte el adjudicatario de la promoción adquiere el compromiso de enajenar las viviendas así edificadas por el precio máximo tasado que resulte de descontar, del precio final de venta, la cuantía de las ayudas públicas especiales recibidas, y a unos adquirentes cuyos ingresos se ajusten a los establecidos por el correspondiente decreto regulador.

La novedad fundamental del régimen de promociones concertadas es la institucionalización del derecho de superficie frente a la cesión de terrenos en propiedad, como manera de garantizar el retorno a mano pública de la propiedad del suelo.

<sup>71</sup> El Decreto 90/1988 de 12 de abril establece: a) el régimen normativo de las viviendas de promoción pública promovidas por la CAPV; b) el procedimiento general de adjudicación y enajenación; y c) el régimen jurídico de su transmisión a los ayuntamientos para destinarlas a arrendamiento.

<sup>72</sup> Podrán solicitar viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública las personas naturales que reúnan los siguientes requisitos: a) Ingresos: cuando la vivienda sea en propiedad, los ingresos familiares ponderados deben estar comprendidos entre 1 y 2,5 veces el SMI; cuando la vivienda se adjudica en arrendamiento, los IFP anuales inferiores o iguales a 1,8 veces al SMI; y b) acreditar con respecto a todos los miembros de la unidad familiar alguna de las siguientes circunstancias: carecer de vivienda a título de propiedad, habitar en una vivienda inadecuada, con respecto a la unidad familiar y habitar en alojamientos provisionales como consecuencia de operaciones de emergencia o remodelación, etc.



### 7.2.4.3. Tercer período: 1991-2000

En el ámbito autonómico este período se caracteriza por una consolidación en la elaboración de una política propia en materia de vivienda que responda a las necesidades de alojamiento de la población, en especial al de aquellas personas que se encuentran con más dificultades en acceder al mercado, sobre todo por motivos económicos.

En este marco, además de los cambios normativos que se producen<sup>73</sup>, tenemos que situar los planes de vivienda que impulsados desde el Gobierno Autonómico han marcado las líneas de actuación públicas en la materia<sup>74, 75</sup>. Al análisis de estos planes, y especialmente al correspondiente al período 2000-2003, dedicaremos este último apartado, centrándonos en los siguientes aspectos:

1. Contexto socio-económico en el que se enmarcan los diferentes planes.
2. Objetivos del Plan.
3. Programación y Financiación de las actuaciones.

#### 7.2.4.3.1. Plan 1996-1999

Este Plan constituyó la primera experiencia de un plan en esta materia, fue elaborado por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco y aprobado por el Parlamento Vasco en junio de 1996. Su objetivo era «*dar respuesta a las dificultades de acceso a una vivienda que deben afrontar muchos ciudadanos vascos, y en especial algunos de sus colectivos más desfavorecidos, tales como los jóvenes y las mujeres con cargas familiares*»<sup>76</sup>. Las estrategias generales que planteó el Plan para cumplir el objetivo mencionado, fueron:

1. Incrementar la oferta de viviendas de precio limitado.
2. Crear una oferta de viviendas en alquiler a precios limitados.
3. Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas ya existente.
4. Discriminar positivamente a los colectivos más necesitados.
5. Ofrecer suelo a precios compatibles con la VPO.
6. Optimizar los recursos presupuestarios disponibles.
7. Apoyar el acceso a la vivienda.
8. Luchar contra el fraude en la vivienda protegida.
9. Coordinar las actuaciones del Departamento con las de otras Instituciones.
10. Mejorar la satisfacción del ciudadano.

<sup>73</sup> Entre la normativa más representativa podemos citar: Decreto 108/1989 de 11 de abril, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta en viviendas de protección oficial de promoción privada y en vivienda usada. Decreto 166/1990 de 19 de junio, incluye como nueva actuación cubierta por la financiación privilegiada la adquisición de vivienda libre terminada siempre que reúna determinadas condiciones de precio y superficie. Decreto 103/1992 de 29 de abril establece el régimen vigente de las VPO de promoción privada y viviendas a precio tasado. Decreto 167/1990 sustituye la terminología clásica de «viviendas de protección oficial de promoción pública, pasando a designarse «viviendas sociales». Además en este decreto se contemplan diferentes modalidades de financiación y requisitos de acceso.

<sup>74</sup> Gobierno Vasco (1996): *Plan director de vivienda: 1996-1999*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

<sup>75</sup> Gobierno Vasco: *Plan director de vivienda: 2000-2003*, sin publicar.

<sup>76</sup> Gobierno Vasco: *Plan director de vivienda: 2000-2003*, o. c., p. 2.

Para ello se definieron unos objetivos cuantitativos para el cuatrienio, siendo los más característicos:

- Inicio de la edificación de 12.000 viviendas protegidas.
- Adquisición de suelo para 14.000 viviendas.
- Urbanización de suelo para 11.350 viviendas.
- Financiación de 11.500 adquisiciones de viviendas.
- 52.000 actuaciones de rehabilitación de viviendas.

Como instrumentos principales para el logro de dichos objetivos, el Plan proponía la creación de 2 nuevas sociedades operadoras, en materia de suelo y de alquiler, para complementar las actuaciones tradicionales del propio Departamento de Vivienda, de la sociedad pública Visesa y de otros operadores públicos y privados. También se planteó la modificación normativa de acuerdo a los objetivos generales del Plan. El Plan finalizó el año 1999, y la evaluación que se realizó desde el Departamento destacó la validez del Plan como instrumento para facilitar el acceso a la vivienda a la población y subrayó un grado razonable de ejecución de los objetivos cuantitativos que se habían propuesto.

#### 7.2.4.3.2. *Plan 2000-2003*

El Plan de Vivienda que a día de hoy está en vigor, parte de la reflexión sobre las problemáticas en materia de vivienda. Comienza con un análisis de la situación económica para continuar con la oferta y demanda de viviendas, y finalizar con las actuaciones a desarrollar en los próximos 4 años<sup>77</sup>.

##### 1. CONTEXTO ECONÓMICO FINANCIERO:

La etapa comprendida entre 1996 y 1999 constituye un período de dinamización y recuperación económica. Los principales indicadores socioeconómicos alcanzan los mejores resultados de los últimos años. En este sentido, el Producto Interior Bruto obtiene en 1.998 el máximo crecimiento registrado en la década: 5,5% (lo que supone 3 puntos porcentuales más que en 1996). Este fenómeno positivo ha sido compartido por todos los sectores. Asimismo, el incremento de la actividad se ha producido en un contexto generalizado de moderación de los precios en general; así, el Índice de Precios al Consumo (IPC) creció un 3,0% en 1999.

En lo que respecta a los tipos de interés, estos han seguido una trayectoria descendente, alcanzándose mínimos históricos: en la primavera de 1999 el Mibor a un año registró el valor más reducido cifrado en un 2,7%. El descenso del precio de los tipos de interés desde 1996 ha sido fortísimo y ha conllevado un crecimiento muy positivo del crédito hipotecario destinado a la compra de vivienda.

La mejora notable del mercado de trabajo y la baja inflación, junto con el descenso de los tipos de interés mencionados, ha supuesto una mejora en la capacidad adquisitiva de los salarios.

Respecto a la construcción de viviendas, el período 1996-1999 refleja una aceleración en el ritmo de construcción. Así, las más de 16.000 viviendas iniciadas en 1998 (incluyendo viviendas libres y de protección oficial), supone haber duplicado las realizaciones correspondientes a los primeros años de la década de los 90. La trayectoria de construcción va creciendo el año 1999, con más de 18.000 viviendas iniciadas.

<sup>77</sup> *Plan director de vivienda: 2000-2003*, o. c.

**TABLA 77**  
**Viviendas protegidas y libres iniciadas en la CAPV (1996-1999)**

Año	Libres	VPO privadas	VPO concert.	Sociales	Total
1996	11.227	770	1.334	533	13.864
1997	11.907	1.356	242	726	14.231
1998	13.494	1.982	465	469	16.410
1999	15.351	1.854	956	802	18.963

FUENTE: Gobierno Vasco. Depart. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Elaboración Propia.

## 2. OFERTA DE VIVIENDAS:

El período que parte de 1996, ha estado caracterizado por una oferta menguante en número de viviendas<sup>78</sup> como resultado de una aceleración de las ventas y la consiguiente reducción de los stocks. La oferta de viviendas en venta sigue siendo predominante en la CAV, dentro de las que prevalece fuertemente el sector libre y dentro de éste, el segmento de vivienda usada.

Respecto a los precios, teniendo en cuenta el último dato disponible del Gobierno Vasco, que hace referencia al segundo trimestre del año 2001, el precio medio por m<sup>2</sup> útil de las viviendas libres usadas ofertadas en la CAPV se sitúa en torno a los 2404 (400.000 Ptas). En las viviendas nuevas este precio medio se sitúa en los 2.241 euros (373.000 ptas.) —lo que supone 2,8 veces el precio m<sup>2</sup> útil de la vivienda protegida 841 euros (140.000 Ptas.) m<sup>2</sup> como media.

Por otra parte, es el ámbito correspondiente a las capitales el que concentra los precios más elevados. Las viviendas usadas y nuevas son más caras en San Sebastián que en las otras 2 capitales vascas. Así un piso medio, de un tamaño cercano a los 90 metros cuadrados costaría en Vitoria 216.364 euros (36 millones de ptas.), 342.577 euros (57.000.000 de pts.) en San Sebastián y 192.324 euros (32.000.000 de ptas.) en Bilbao. Asimismo en el estudio realizado por el Gobierno Vasco se constata que más del 95% de las viviendas en venta en el País Vasco, tanto usadas como nuevas, cuesta más de 96.162 (16 millones de Ptas). Y casi la mitad supera los 180.304 euros (30 millones de pesetas<sup>79</sup>).

## 3. NECESIDADES Y DEMANDA DE VIVIENDAS

En este apartado se analizan por un lado los criterios objetivos de estimación, los derivados de las dinámicas demográficas que nos conducen a determinar el saldo real de las familias que se incorporan y desaparecen del mercado de la vivienda y su evolución que se pueden proyectar con los datos actuales. Por otro lado se tienen en cuenta las necesidades subjetivas, también denominadas por algunos autores como «aspiraciones» que en algunas ocasiones no coinciden con la existencia de una necesidad en el sentido de carencia<sup>80</sup>, pero

<sup>78</sup> Con la expresión «oferta de viviendas» se refleja el stock de viviendas que se encuentran en oferta de venta o de alquiler en el momento de realizar la encuesta.

<sup>79</sup> Datos recogidos de el periódico *El Correo*, 4 de agosto de 2001.

<sup>80</sup> Vivienda y familia, p. 343.

que resulta imprescindible para conocer los deseos de la población en relación a la vivienda y que se suele analizar por medio de encuestas.

Respecto a **los factores sociodemográficos** que pueden influir en la **demanda objetiva**, se recogen como rasgos a destacar los siguientes:

- Contexto demográfico en los últimos años recesivo, **caída de la natalidad y disminución del número de habitantes** en la CAPV.
- **Aumento del número de hogares**, debido a un descenso del tamaño medio por hogar. De 1981 a 1996 el tamaño familiar medio ha pasado de 3,7 miembros a 3. Una de cada seis viviendas está ocupada por una sola persona. Entre los factores que ha motivado esta evolución se destacan:
  - Retraso en la edad del matrimonio o cohabitación.
  - Disminución del número de hijos por familia.
  - Mayor esperanza de vida de las personas.
  - Incremento de separaciones y divorcios.
- El colectivo en edad de emanciparse constituye una **reserva de necesitados de vivienda** que puede presionar en el mercado inmobiliario, en cuanto las condiciones económicas, especialmente relacionadas con el trabajo y los tipos de interés, lo permitan.

La tendencia futura también contempla el agotamiento de la presión ejercida por el «baby boom» de la década de los sesenta y setenta.

Respecto a la **demanda subjetiva**, podemos destacar los siguientes aspectos determinados mediante la encuesta realizada a finales de 1999 por el Departamento sobre Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV.

- **Necesidad de cambio de vivienda:** La demanda de cambio a 1 año, afecta al 35% de los hogares y se cifra en unas 10.700 unidades.
- **Necesidad de acceso a una primera vivienda:** Se registra este tipo de necesidad en un 8,27% de los hogares de la CAPV. Traduciendo este porcentaje en número de viviendas requeridas resulta una cifra de 54.200 unidades. Sin embargo la demanda de acceso en el plazo de un año afecta al 33% de las necesidades lo que se cuantifica en 18.000 viviendas.
- Teniendo en cuenta la **capacidad financiera**<sup>81</sup> de los necesitados de vivienda se obtiene el **sector protegible** que en términos absolutos estaría situado en **26.300 unidades**, de las que a corto plazo se situarían unas 8.400 (2.000 por motivo de cambio y 6.400 por acceso).
- El **crédito hipotecario** se sitúa como la principal fuente de financiación prevista para la compra de vivienda (87% en cambio y 94% en acceso). La cuantía prevista en relación al precio de la vivienda es del 62% y del 81% para cambio y acceso respectivamente.
- La **preferencia de la propiedad de la vivienda** sigue prevaleciendo. En este sentido, el porcentaje de necesitados que afirman tener intención de optar por **el alquiler ronda solamente el 5%**.
- Respecto a las motivaciones de los necesitados, destacan:

<sup>81</sup> En el estudio se considera al colectivo que declara no poder afrontar precios de vivienda superiores a 12 millones de ptas.

TABLA 78

Motivo	Cambio	Acceso
Inadecuado tamaño de la vivienda	33%	–
Contraer matrimonio o vivir en pareja	–	45%
Independencia del hogar familiar	–	50%
Edad media	44 años	27 años
Situación laboral: contrato temporal	7,4%	43%

- **Necesidad de rehabilitación:** La demanda subjetiva de rehabilitación se sitúa en 90.000 viviendas. Un 27% de los necesitados ha solicitado ya los correspondientes presupuestos por lo que la demanda más inmediata se sitúa en torno a las 24.000 unidades.

En términos cualitativos, las **características de los solicitantes** de rehabilitación son:

- Edad media de los cabeza de familia: 50,4 años.
- Mayoría de solicitantes tienen empleo fijo.
- Los jubilados representan el 16%.
- El 78% de las familias llevan más de 10 años residiendo en la vivienda y son propietarios de la misma.

En cuanto a la **vivienda a rehabilitar:**

- El tamaño medio de las viviendas es de 80 m<sup>2</sup>.
- Tienen una antigüedad de casi 35 años.

Respecto al **tipo de rehabilitación:**

- En un 57% de los casos se refieren a elementos privativos, entre los que destacan por orden de importancia: Reformas de baño/cocina, cambio de ventanas/puertas y cambio de suelo.
- Un 26% a los elementos comunes: arreglo de fachadas y tejados.
- Un 17% a ambos elementos.
- **Necesidad de alquiler:**

Existe una cultura de **baja aceptación del alquiler**. La mayoría de los demandantes de cambio o de acceso a una nueva vivienda optan por la propiedad frente al alquiler. Se comenta por parte de los demandantes que *unas rentas más asequibles podrían hacer reconsiderar su posición*<sup>82</sup>. Así se constata en la buena aceptación que está teniendo esta fórmula en la práctica de las promociones de viviendas protegidas que se han ofrecido en los últimos años.

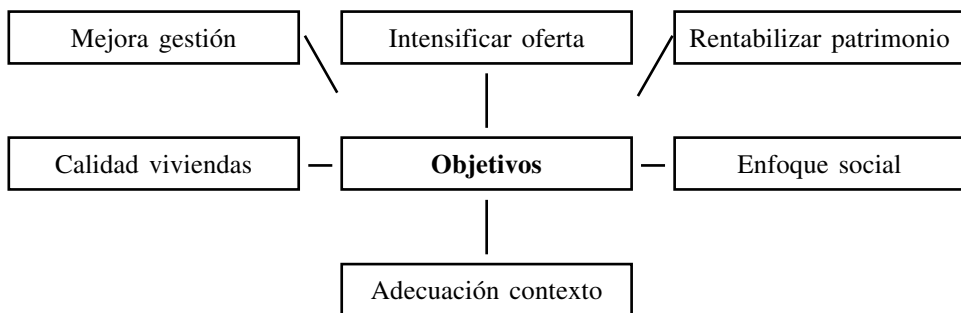
<sup>82</sup> Las rentas medias de alquiler de viviendas se sitúan en torno a las 97.000 ptas. Se constata una práctica ausencia de alquileres con rentas inferiores a 50.000 ptas. y una presencia importante de alquileres superiores a 100.000 ptas. mensuales.

La **comparación entre la oferta y la demanda**, nos lleva a realizar las siguientes **conclusiones**:

1. El desequilibrio entre la oferta y la demanda (cambio y acceso a nueva vivienda) se produce en el **ámbito de los precios** de las viviendas, ya que la práctica inexistencia de viviendas con precios de venta inferiores a 12 millones de Ptas. hace que en torno a la tercera parte de los necesitados no puedan acceder a una vivienda.  
Elevando el umbral de precios hasta los 16 millones, resulta que un 54% de los necesitados de cambio y un 70% de los necesitados de primer acceso no puede superar dicho nivel.
2. Se está produciendo un **retroceso de la oferta de viviendas**, como consecuencia de su rápida retirada del mercado en cuanto éstas salen a la venta. Por otro lado, la **demanda de viviendas se está recuperando** como consecuencia de la bonanza económica, la bajada de los tipos de interés y la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.
3. El **precio elevado de los actuales alquileres** está frenando el acceso a la vivienda a aquellos colectivos cuyos ingresos económicos no les permiten el pago de los precios demandados.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados en cuanto al contexto socioeconómico y la oferta y demanda de la vivienda, el **Plan Cuatrienal de Vivienda** elaborado por el **Gobierno Vasco** para el período **2000/2003** se centra en los siguientes **objetivos**:

1. Intensificar la oferta de viviendas.
2. Rentabilizar el patrimonio de viviendas.
3. Acentuar el enfoque social.
4. Adecuar la política de vivienda al nuevo contexto económico.
5. Impulsar la calidad en la vivienda.
6. Mejorar los sistemas de gestión.



- Objetivo 1. Intensificar la oferta de viviendas

En especial, lograr el incremento de viviendas protegidas que se adapten a las necesidades de los colectivos más necesitados. Las líneas de actuación para la consecución de este objetivo se orientan hacia la vivienda nueva, la vivienda libre usada, la disponibilidad de suelo, la rehabilitación de viviendas, la vivienda vacía y las ayudas a la promoción.

TABLA 79

Líneas de actuación	Mecanismos de abordaje
Edificación de viviendas nuevas	<p>a) Promoción directa del Departamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destino: población necesitada</li> <li>• Forma de cesión: alquiler</li> </ul> <p>b) Promoción a través de sociedades participadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad pública: VISESA</li> <li>• Sociedad operadora de alquiler</li> </ul> <p>c) Cesión de suelo para la promoción por promotores privados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cesión de suelo para viviendas concertadas</li> </ul> <p>d) Ayudas a la promoción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 306/2000, de 26 de diciembre. BOPV, 30/12/2000</li> </ul>
Facilitar el acceso a vivienda libre usada	<p>a) Ayudas para la adquisición de viviendas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos unidad convivencial: mínimo el 10% del valor de la vivienda.</li> <li>• Otros requisitos: superficie máxima vivienda. Financiación máxima. Valor de la tasación.</li> </ul>
Habilitar suelo para la promoción de viviendas protegidas	<p>— Agentes habilitadores de suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de vivienda: mediante compra, convenios o expropiaciones</li> <li>• Sociedad operadora de suelo</li> <li>• Ayuntamientos</li> <li>• Promotores privados</li> </ul> <p>— Sistemas de cesión de suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de vivienda: para sus propias promociones y para patrimonio público</li> <li>• Sociedad operadora de suelo: cesión a otros promotores mediante concurso público</li> <li>• Ayuntamientos: promoción directa, cesión a otros promotores y departamento de vivienda</li> </ul>
Rehabilitación	<p>— Ayudas económicas y fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 306/2000, de 26 de diciembre y Orden de 26/12/2000. BOPV, 30/12/2000</li> </ul>
Movilización de vivienda vacía	<p>a) Incentivos para el alquiler protegido</p> <p>b) Penalización de las viviendas vacías</p>
Incentivos a la promoción de viviendas protegidas	<p>a) Ayudas a la promoción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Máximas para viviendas sociales en alquiler</li> <li>• Segundo lugar para viviendas sociales en alquiler</li> <li>• Tercer lugar: promoción de viviendas concertadas</li> <li>• Cuarto lugar: viviendas protegidas para venta.</li> </ul> <p>b) Revisión de los precios máximos de las viviendas protegidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación a los costes de edificación.</li> </ul> <p>c) Revisión de los coeficientes de precios de las viviendas protegidas.</p>

**TABLA 79**  
(Continuación)

Líneas de actuación	Mecanismos de abordaje
	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Mantenimiento de los coeficientes de repercusión del suelo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas sociales: no superará el 15% del valor de la vivienda</li> <li>• Viviendas protegidas: no superará el 20% del valor de la vivienda.</li> </ul> </li> <li>e) Impulso de la promoción mediante la rehabilitación:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante ayudas específicas</li> </ul> </li> </ul>

- Objetivo 2: Rentabilizar el patrimonio de viviendas

Se trata de rentabilizar el patrimonio de vivienda existente antes de emprender actuaciones de nueva edificación. Las estrategias para conseguir este objetivo son numerosas. Entre ellas destacamos: la rehabilitación de viviendas, la recuperación de espacios urbanos y la movilización de la vivienda vacía. Además tenemos que tener en cuenta la lucha contra el fraude, los derechos de adquisición preferente de la Administración, o la política de descalificaciones de viviendas protegidas.

- Objetivo 3: Acentuar el enfoque social

Se trata de dirigir el nivel de atención con mayor intensidad hacia los colectivos más necesitados para que puedan acceder a la vivienda. Esta atención estará compartida entre el sector público y la iniciativa privada, graduando el nivel de participación de cada uno de ellos.

**TABLA 80**

Líneas de actuación	Mecanismos de abordaje
Impulso del alquiler	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Alquiler social</i>: Para colectivos con rentas anuales del 4% del precio de la vivienda</li> <li>— <i>Alquiler de integración social</i>: Para colectivos con rentas inferiores al 4% del precio de la vivienda.</li> <li>— <i>Alquiler protegido</i>: Colectivos con rentas anuales hasta el 6% del precio de la vivienda.</li> <li>— <i>Alquiler para colectivos con necesidades específicas</i>: tercera edad y otros colectivos.</li> <li>— <i>Alquiler protegido de viviendas vacías</i>: Medidas dirigidas a los propietarios para movilizar estas viviendas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para rehabilitación</li> <li>• Incentivos fiscales</li> <li>• Garantías de pago de alquiler</li> </ul> </li> </ul>



**TABLA 80**  
(Continuación)

Líneas de actuación	Mecanismos de abordaje
Graduar las actuaciones según el contenido social	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Campañas de divulgación del alquiler</li> <li>— La totalidad de viviendas calificadas como sociales tendrán como destino su cesión en alquiler</li> <li>— Las ayudas para adquirir una vivienda a precio limitado o para rehabilitar no supondrá la calificación de la vivienda, sino una serie de obligaciones</li> </ul>
Revisión de los criterios de acceso a las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Situación respecto a la vivienda: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para optar a una vivienda protegida: no ser titular de una vivienda en los 2 últimos años.</li> </ul> </li> <li>— Situaciones personales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideración de los ingresos de la U.C.</li> <li>• Empadronamiento previo</li> <li>• Se reservarán viviendas para determinados colectivos: minusválidos, menores de 35 años, familias numerosas, unidades monoparentales, perceptores del salario de inserción.</li> </ul> </li> </ul>
Adecuación de las ayudas a las necesidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Se concederán según los ingresos ponderados de la Unidad convivencial. Consistirán en subvenciones, y subsidiaciones de tipos de interés</li> </ul>
Coordinación con políticas de inserción social	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Coordinación con el área de bienestar social para conocer las necesidades y demandas del colectivos de personas en riesgo de exclusión social</li> <li>— Establecer reservas de viviendas para colectivos en riesgo de exclusión</li> <li>— Adecuar los programas de rehabilitación de viviendas para adaptarlas a las necesidades de las personas con discapacidad o riesgo de exclusión</li> <li>— Delimitar competencias y responsabilidades de Ayuntamientos, Diputaciones y áreas de vivienda y bienestar social del Gobierno Vasco</li> </ul>
Revisión de la política de precios de las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Viviendas sociales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de promotores privados, el precio máximo se elevará hasta 1,1 veces el precio base.</li> <li>• Promoción pública: 0,85 veces el precio base</li> </ul> </li> <li>— Vivienda protegida: se mantienen los coeficientes vigentes para los diferentes ámbitos geográficos</li> </ul>

- Objetivo 4. Adecuar la política de vivienda protegida al nuevo contexto económico

Teniendo en cuenta la evolución a la baja de los tipos de interés, tres son las estrategias que se han diseñado para adecuarse a la nueva situación:

- a) Revisión del actual Plan de ayudas financieras. El plan contempla tres tipos de ayudas:
  - Prestamos a tipos de interés variables conveniados con entidades de crédito.
  - Subsidiación selectiva del tipo de interés de los préstamos.
  - Subvenciones selectivas a fondo perdido.
- b) Revisar el esquema de los convenios de colaboración financiera:
  - Negociar convenios con una duración superior a la anual.
  - Mantener la referencia de un porcentaje del IRPF en las operaciones a tipo de interés variable.
  - Introducir la competencia entre entidades.
- c) Aseguramiento del riesgo financiero por subsidiaciones de tipos de interés.

- **Objetivo 5. Impulsar la calidad en la vivienda**

La construcción es uno de los sectores que más necesita de la gestión de la calidad. Por un lado debido a la multiplicidad de agentes que participan directamente o indirectamente en el sector (promotor, proyectista, constructor, gremios, proveedores de materiales...) y por otro porque los clientes no se conforman con la calidad de los materiales y de los productos. Exigen mayor eficacia, diligencia, buena información, buen servicio. Por ello desde este Plan Director de Vivienda se propone:

- a) Proponer un sistema integrado de gestión de la calidad que comprenda:
  - Sistemas de gestión de la calidad.
  - Sistemas de protección del medio ambiente.
  - Sistemas de prevención de riesgos.
- b) Planificación: Teniendo en cuenta las necesidades de los clientes y sus demandas.
- c) Proyecto: Introducir elementos de gestión de calidad en los proyectos de edificación.
- d) Licitación: Introduciendo una mayor especificación de las características técnicas y de contrato.
- e) Controles de obras: Teniendo en cuenta los plazos, costes, adecuación a las especificaciones técnicas, etc.
- f) Mantenimiento de los edificios: tanto preventivo como correctivo.
- g) Rehabilitación de los edificios.
- h) Políticas de precios realistas.
- i) Coste de las Viviendas.

- **Objetivo 6. Mejorar los sistemas de gestión**

Que redunden en mejorar la eficacia, la eficiencia y tengan en cuenta la flexibilidad, mediante su adaptación a la realidad de los entornos sociales.

Entre los diferentes aspectos que se contemplan destacamos:

- Mejorar los procesos de presupuestación, contratación y control.
- Fomentar la comunicación con los ciudadanos.
- Reorganizar los sistemas de información: Observatorio de Vivienda.
- Desarrollar las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Fortalecer la colaboración con otras instituciones.
- Perfeccionar la gestión del patrimonio público.

#### OBJETIVOS CUANTITATIVOS DEL PLAN 2000-2003

Si en los apartados anteriores se han desarrollado las problemáticas en torno a la vivienda y se han definido los objetivos y los instrumentos básicos para responder a la misma, en este punto vamos a cuantificar las acciones a desarrollar:

**TABLA 81**

Actuaciones	Número
Promoción de viviendas	14.000
Para venta	9.200
Para alquiler	4.800
Compra y urbanización de suelo	14.000
Adquisición de viviendas de precio limitado	4.100
Actuaciones de compra para alquiler y de alquiler de viviendas vacías	2.200
Actuaciones de rehabilitación	25.000
<b>Total</b>	<b>59.300</b>

FUENTE: Gobierno Vasco. Plan de Vivienda 2000/2003, p. 140.

Por lo que respecta a la calificación de las viviendas, 8.750 serán protegidas y las restantes 5.250 serán sociales.

En el Plan se propone la distribución del objetivo de edificación entre los diferentes operadores, asignando al Departamento de Vivienda la responsabilidad sobre 2.000 viviendas, a la sociedad Pública Visesa sobre 3.200 viviendas, a la sociedad operadora de alquiler sobre 1.450 viviendas y a otros operadores sobre 7.350 viviendas, de las que 2.400 corresponderían a viviendas concertadas con suelo cedido por el Departamento de Vivienda.

Respecto al suelo, el Plan contempla la obtención de suelo para 14.000 viviendas. Sus destinos básicos serán la promoción pública directa de vivienda por parte del Departamento, su cesión en derecho de superficie a Visesa y a promotores privados mediante el sistema de viviendas concertadas.

#### **7.2.5. Vivienda y personas con discapacidad**

El actual **plan de vivienda del Gobierno Vasco 2000/2003** considera de manera prioritaria dentro de sus objetivos la adecuación del entorno urbano a las necesidades de la población, haciendo especial hincapié en aquellas personas que se encuentran en una situación más desfavorecida. El plan contempla además, la reserva y adaptación de un número determinado de viviendas de protección oficial y libres, para las personas con discapacidad.

Al referirnos a las personas que padecen algún tipo de discapacidad, tanto física como psíquica o sensorial, las medidas a adoptar en el ámbito de vivienda, deben de basarse en el principio de normalización, entendido como igualdad de oportunidades y participación plena en la vida social. Esto significa que la atención debe de centrarse en el entorno habitual, tanto a través de los cauces universales de atención social, como adoptando medidas de discriminación positiva que faciliten la eliminación de todo tipo de barreras y asimismo, que se reconozca el derecho que tiene toda persona con discapacidad a llevar una vida personal y social lo más autónoma posible<sup>83, 84</sup>.

En la C.A.V. las normativas sobre eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas supusieron un primer paso en la consecución del objetivo indicado, que se ha visto complementado por una nueva normativa, **la Ley 20/1997, de 4 de diciembre para la promoción de la accesibilidad**, que tiene como objetivo garantizar «*la accesibilidad del entorno urbano, de los espacios públicos, de los edificios, de los medios de transporte y de los sistemas de comunicación para su uso y disfrute de todas las personas y en particular por aquellas de movilidad reducida, dificultades de comunicación o cualquier otra limitación psíquica o sensorial, de carácter temporal o permanente*»<sup>85</sup>.

El ámbito de aplicación de la mencionada Ley de Promoción de la accesibilidad es amplio tanto en cuanto a las materias a las que se aplica: «*todas las actuaciones que se realicen en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación*», como respecto a las personas e instituciones a las que abarca: «*cualquier sujeto con personalidad física o jurídica, pública o privada*»<sup>86</sup>.

Asimismo, en los cinco Títulos en los que se estructura la Ley se regulan las medidas generales para garantizar la accesibilidad, las medidas de fomento, las medidas de control, el régimen sancionador y la creación del Consejo Vasco para la Promoción de la Accesibilidad como órgano consultivo y de participación adscrito al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, y en el que participan representantes de Administraciones Públicas, asociaciones de promotores y constructores y representantes de asociaciones de defensa de los derechos de las personas con dificultades de accesibilidad, entre otros.

Para desarrollar el texto legal mencionado, se han elaborado diferentes normativas entre las que vamos a destacar el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las **normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad y sistemas de información y comunicación** que contempla los siguientes apartados:

1. Define los conceptos básicos en materia de accesibilidad e identifica los grupos de personas con dificultades de accesibilidad.
2. Regula las condiciones técnicas de accesibilidad del medio urbano, y en particular de los espacios públicos y de los equipamientos comunitarios.
3. Regula las condiciones técnicas de accesibilidad de los edificios ya sean de titularidad pública o privada.
4. Recoge las condiciones técnicas de accesibilidad que han de reunir los diferentes sistemas de comunicación, entre los que se encuentran las señalizaciones, la iluminación y los sistemas de información.

<sup>83</sup> Este planteamiento responde al concepto europeo de accesibilidad que persigue que cualquier persona debe tener la posibilidad de usar con independencia y de forma normalizada el entorno construido.

<sup>84</sup> Martínez Román, M. A. (1996): «Bienestar social de las personas con discapacidad», en Garcés Ferrer, J. y Martínez Román M. A.: *Bienestar social y necesidades especiales*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 174-175.

<sup>85</sup> Objetivo planteado en el Título Preliminar. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley. Artículo 1. Objeto.

<sup>86</sup> Título Preliminar. Artículo 2. Ámbito de aplicación de la Ley.

5. Regula la aplicación de la Ley en las obras de reforma, ampliación o modificación de las urbanizaciones, vía pública y edificaciones existentes.

Desde el Departamento de vivienda se han establecido diferentes ayudas para subvencionar a los Ayuntamientos y Entes Locales para que inicien la elaboración de programas que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones. Las características y requisitos para acceder a las ayudas, vienen desarrolladas en la Orden de 26 de diciembre de 2000<sup>87</sup>. Otra de las medidas adoptadas hace referencia a establecer una discriminación positiva a la hora de adjudicar viviendas de protección oficial a solicitantes que presenten algún tipo de discapacidad<sup>88</sup>. Se contempla una reserva obligatoria, que reúne las siguientes características:

- En las promociones de viviendas de protección oficial se reservará una vivienda por cada 25 o fracción. Para el acceso a dichas viviendas, los beneficiarios deberán cumplir en todo caso los requisitos previstos en la normativa vigente.
- En las promociones de vivienda libre se reservará, a partir de cincuenta viviendas, una vivienda por cada cincuenta o fracción.
- Las viviendas reservadas podrán ser adquiridas o alquiladas preferentemente por dichas personas, y en segundo lugar por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para su uso como viviendas destinadas a dicho colectivo. En caso contrario perderán su condición de vivienda reservada.
- Los promotores de las viviendas deberán adaptar las viviendas a las características del adjudicatario. El precio de estas viviendas no podrá ser superior al resto de las viviendas de la misma promoción.

### 7.3. CONCLUSIONES

El mercado de la vivienda en la CAPV se encuentra en una nueva etapa en la que no existe la escasez de viviendas de décadas pasadas. El control de la calidad del parque de viviendas se realiza mediante la normativa sobre edificación, existen recursos financieros tanto para la promoción como para la adquisición de viviendas y los tipos de interés se mantienen en niveles más bajos que en décadas anteriores y, previsiblemente muestren una mayor estabilidad.

En la actualidad el problema de acceso a una vivienda no es una cuestión generalizada que afecte a amplias capas de la población como sucedió en épocas pasadas. El problema de accesibilidad se está concentrando en sectores concretos de población, en especial en colectivos que no pueden acceder a la oferta de vivienda existente en el mercado no protegido.

Si bien a lo largo del análisis nos hemos centrado en el tema de la vivienda en cuanto alojamiento, no podemos dejar de tratar en estas conclusiones finales la situación de la accesibilidad en el medio urbano. Este es un tema de especial trascendencia para la población en general y en especial para las personas con discapacidades. Vemos que desde los diferentes Ayuntamientos se están realizando esfuerzos en la supresión de barreras urbanísticas y en el fomento de la accesibilidad, pero aún es necesario un mayor esfuerzo no solo de voluntades sino económico para que tengamos unas ciudades en las que las personas puedan vivir de forma autónoma.

<sup>87</sup> Respecto a la cuantía de las subvenciones se indica que podrán alcanzar hasta un 80% del presupuesto de ejecución de los trabajos de redacción del programa y hasta un 50% del presupuesto de ejecución de las obras o adquisición de equipamientos. Asimismo se establece que las subvenciones pueden ser compatibles con otro tipo de ayudas con cargo a fondos públicos o privados destinados al mismo fin.

<sup>88</sup> Orden de 26 de diciembre de 2000 sobre procedimientos de adjudicación. BOPV, 30/12/2000.

Respecto a las políticas a desarrollar por la Administración del País Vasco para dar respuesta a las necesidades de vivienda, tenemos que destacar que nos encontramos en un momento mucho más favorable que en aquellos inicios de transferencia de competencias del año 1.981 para la realización de actuaciones propias, partiendo de un conocimiento mucho más cercano de las necesidades existentes.

En este sentido los datos sociodemográficos ofrecen una fuente objetiva de información, que se ve complementada con la visión más subjetiva, reflejada en los resultados de las encuestas que trimestralmente se realizan desde el Departamento de Vivienda.

La elaboración de unos planes de vivienda cuatrienales suponen un paso adelante en el compromiso de la Administración en la realización de una política de vivienda adaptada a la realidad. En este sentido hay que valorar muy positivamente los objetivos que se recogen en el último Plan de Vivienda de la CAPV 2000-2003, y los instrumentos establecidos en el mismo para su materialización.

Sin embargo, para que los planes supongan una mejora del bienestar social, y verdaderas actuaciones sociales en un área tan prioritaria como la vivienda, es preciso un cumplimiento real de los objetivos planteados, poniendo para ello los medios tanto económicos como humanos precisos que garanticen su viabilidad futura.

## **8. EL GASTO SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

En este apartado se analizan los recursos presupuestarios que el Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha destinado a fines sociales en el período comprendido entre los años 1990 y 2000. Como gastos sociales se han considerado los dirigidos a financiar las actividades de Justicia, Seguridad y Protección Social, Promoción Social, Sanidad, Educación y Vivienda.

El estudio se limita al gasto social que es competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de los Organismos Autónomos Administrativos (entes públicos que se rigen por el derecho público). Se ha obviado, sin embargo, al Sector Público Empresarial (entes públicos y sociedades públicas que se rigen por el derecho privado), aunque sí se ha incluido a OSAKIDETZA (Servicio Vasco de la Salud), que desde 1998 constituye un Ente Público de derecho privado pero que hasta entonces constituía un Organismo Autónomo Administrativo. Los datos utilizados proceden directamente de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### **8.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL: 1990-2000**

Entre 1990 y 2000, el gasto social consolidado de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca (Gobierno Vasco, Organismos Autónomos Administrativos y OSAKIDETZA) pasó de 295.505 millones de pesetas a 548.841 millones de pesetas, lo que significa un incremento del 86% en términos nominales y de un 27% cuando se valora en términos reales.

A lo largo del período de análisis es posible distinguir tres etapas en su evolución. La primera etapa abarca desde 1990 hasta 1993, etapa en la que el gasto público en general, y el gasto social en particular, presentan una marcada tendencia expansiva, si bien es menor el ritmo de crecimiento del gasto social.

En la segunda etapa, que comprende los años 1994 y 1995, el presupuesto, sin embargo, se hace más austero, en especial el relativo al gasto social:

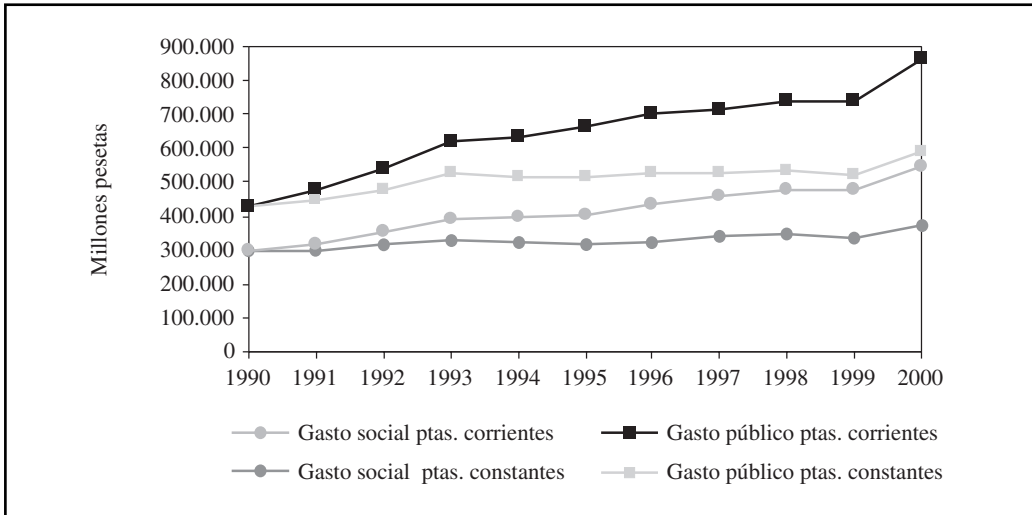
**TABLA 82**  
**Evolución del presupuesto consolidado de la administración general, organismos autónomos administrativos y osakidetza destinado a fines sociales (en millones de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (1)	2000
Gasto social en pesetas corrientes	295.505	314.371	352.336	389.313	396.321	405.757	431.890	462.228	476.648	476.648	548.841
Gasto público total en pesetas corrientes	425.900	476.500	538.071	619.598	631.712	666.466	704.361	714.776	736.147	736.147	860.841
Gasto social en pesetas constantes	295.505	296.795	314.084	331.843	322.461	315.510	324.278	340.209	344.588	336.701	374.971
Gasto público total en pesetas constantes	425.900	449.860	479.655	528.134	513.984	518.234	528.862	526.089	532.190	520.009	588.132
<b>Crecimiento interanual (%)</b>											
Gasto social	-	0,4	5,8	5,7	-2,8	-2,2	2,8	4,9	1,3	-2,3	11,4
Gasto público total	-	5,6	6,6	10,1	-2,7	0,8	2,1	-0,5	1,2	-2,3	13,1
PIB	-	1,6	0,9	-0,9	1,9	2,0	2,5	4,8	7,3	5,7	4,8
% Gasto social/gasto total	69,4	66,0	65,5	62,8	62,7	60,9	61,3	64,7	64,7	64,7	63,8
% Gasto social/PIB	8,9	8,8	9,2	9,8	9,4	9,0	9,0	9,0	8,5	7,9	8,4

(1) Los presupuestos de 1998 fueron prorrogados a 1999.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Eustat: Cuentas económicas.

Como consecuencia de esta evolución, en el primer quinquenio de la década disminuye notablemente la importancia relativa del gasto destinado a fines sociales: si en 1990 representa el 69,4% del gasto público total, en 1995 supone el 60,9% (figura 40). El comportamiento de estas variables se altera de nuevo en 1996, año que marca el inicio de la tercera etapa, en la que el gasto social crece en mayor medida que el conjunto del gasto público, lo que hace que aumente su participación en el presupuesto total, concentrando en el año 2000 casi el 64% de los recursos. Se pone en evidencia, por tanto, que el gasto destinado a proporcionar bienestar social es, con diferencia, la partida más importante de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

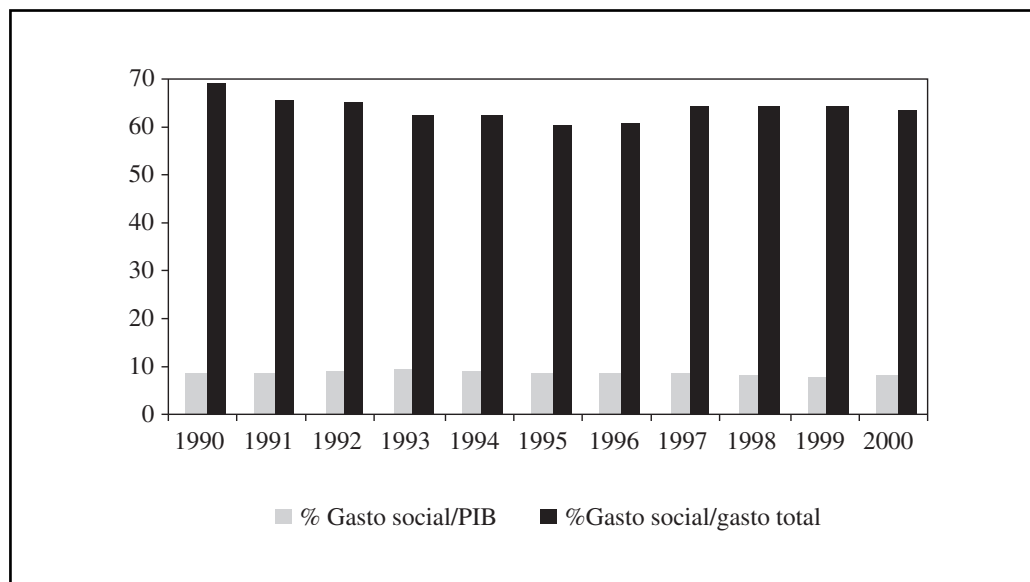
**Figura 40.** Evolución del gasto social y el gasto público total presupuestado de la CAPV.

La importancia económica del gasto social se aprecia también si lo comparamos con el Producto Interior Bruto (PIB) (tabla 82, figura 41). En los primeros años noventa, la economía mundial se encuentra inmersa en una importante crisis, moderándose el ritmo de crecimiento del PIB vasco, evolución que contrasta con la del gasto social; como consecuencia, la participación de éste sobre el PIB se incrementó, hasta suponer el 9,8% en 1993. A partir de 1994, la economía comienza a recuperarse, alcanzando tasas de crecimiento muy elevadas (en 1998, el crecimiento interanual real del PIB fue del 7,3%), mientras que el gasto social descendió en 1994 y 1995, y aunque en años posteriores aumentó, lo hizo más lentamente que la renta, reduciéndose su participación en el PIB al 8,4% en el año 2000.

**Atendiendo a la clasificación funcional del gasto**<sup>89</sup>, y siguiendo los criterios utilizados por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el gasto social se distribuye en diferentes grupos de funciones: Justicia (Función 14), Seguridad y Protección Social (Función 31), Promoción Social (Función 32), Sanidad (Función 41), Educación (Función 42) y Vivienda y Urbanismo (Función 43).

<sup>89</sup> La clasificación funcional distribuye el gasto desde la perspectiva de su destino, independientemente del agente responsable de realizarlo (clasificación orgánica) o de la importancia económica del gasto (clasificación económica).





FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euzkadi y Eustat: Cuentas económicas.

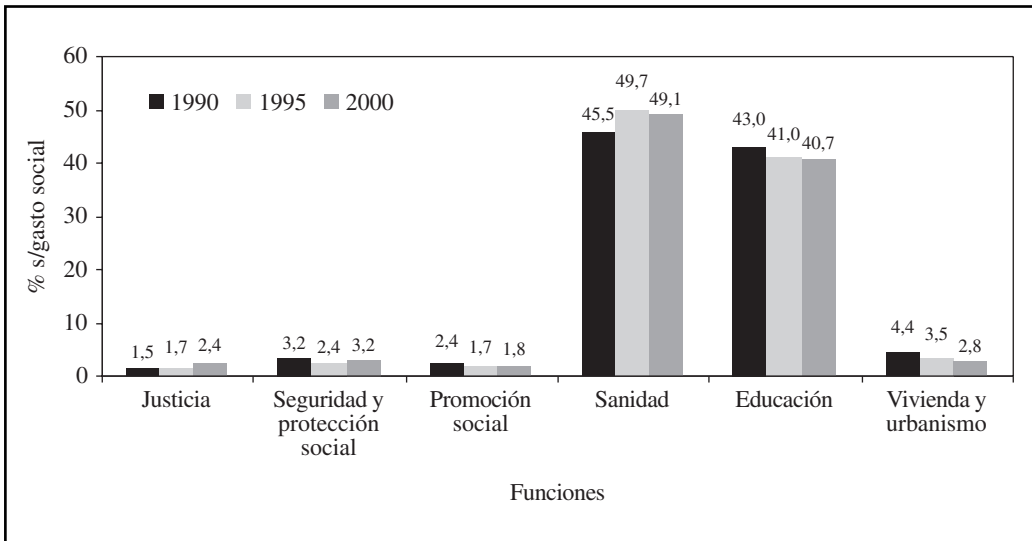
**Figura 41.** Participación del gastos social en el gasto público total y el PIB de la CAPV (en %).

De las funciones que componen el gasto social, el grupo funcional de *Sanidad* es el de mayor peso específico. Los recursos destinados a este fin, que fueron de 134.417 millones de pesetas en 1990, ascendieron a 269.345 millones de pesetas en el año 2000, absorbiendo el 49% del gasto social y el 31% del presupuesto total. (Figura 3) (véase también Anexos 1.1 y 1.2). El gasto en *Educación* es la segunda función del gasto social en orden de importancia numérica. En el año 2000, se destinaron a esta función 223.525 millones de pesetas, lo que supone el 41% del presupuesto total con fines sociales.

De modo que si las Funciones de Educación y Sanidad, gastos que se plasman en actuaciones como la universalización de la asistencia sanitaria o la gratuidad de la enseñanza, se toman conjuntamente, constituyen una parte muy importante del Presupuesto de la Comunidad Autónoma: el 90% del gasto social y el 57% del presupuesto total. El hecho de que el País Vasco tenga plenamente transferidas las competencias en Sanidad y Educación explican la gran relevancia cuantitativa de estas funciones.

Como consecuencia de lo expuesto, el resto de funciones que componen el gasto con fines sociales poseen una cuota de participación de apenas el 10%: la Función de *Seguridad y Protección Social* concentra en torno al 3,2% del gasto social, la de *Vivienda y Urbanismo* absorbe un 2,8%, la de *Justicia* un 2,4% y el grupo funcional de *Promoción Social* un 1,8%.

La comparación de la dotación presupuestaria de cada una de las mencionadas funciones en el año 2000 en relación con 1990, permite constatar que es la de Justicia la que más se ha incrementado —casi un 109% en términos reales—, seguida de la de Sanidad, con un aumento del 37% (véase Anexo 1.1 y 1.2). Asimismo, han crecido los recursos destinados a las funciones de Seguridad y Protección Social y a Educación, mientras que han disminuido los de la función de Promoción Social y, especialmente, la función de Vivienda y Urbanismo, cuya dotación descendió un 20%.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**Figura 42.** Estructura del gasto social por grupos funcionales.

Destaca el hecho de que a nivel del Estado, la Función de Seguridad, Protección y Promoción Social, constituida por la Función de Seguridad y Protección Social, por un lado, y la Función de Promoción Social, por otro, es el grupo de funciones hegemónico, siendo las funciones de los Presupuestos del Estado que más recursos absorben: el 41% del presupuesto total y el 73% del gasto social (Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001). En la Comunidad Autónoma Vasca, sin embargo, la dotación de estas funciones apenas supone el 3% de los Presupuestos Generales y el 5% del gasto destinado a fines sociales.

Varias son las razones que explican la menor importancia relativa de estas funciones en los Presupuestos Generales de la Administración vasca. En primer lugar, constituyen un grupo de funciones de carácter eminentemente estatal, que dedican gran parte del gasto a materias como las pensiones y el desempleo, en las que la Administración del Estado posee competencias exclusivas (González Temprano y Alonso, 1998). De hecho, la política de pensiones es la más importante en términos cuantitativos de todo el Presupuesto consolidado del Estado: en los presupuestos de 1999 se destinaron al pago de las pensiones el 27,5% de los recursos totales. Asimismo, las prestaciones al desempleo supusieron el 4,2%, cifra, por otro lado, menor que la de años anteriores debido a la favorable evolución del mercado laboral. (Rodríguez, 1999; Sáez e Iglesias, 1997).

En segundo lugar, en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco juegan un papel primordial las Diputaciones Forales, que de acuerdo con la Ley de Territorios Históricos<sup>90</sup> (LTH) tienen atribuidas las competencias de ejecución en materia de asistencia social, actividad que también es desarrollada por los Municipios y demás Entidades Locales. Las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma (el Gobierno Vasco y su Administración) aunque también poseen capacidad de ejecución en este ámbito, se les reserva principalmente la potestad legislativa.

<sup>90</sup> Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos.

Como consecuencia, los limitados recursos destinados a los servicios sociales en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca son matizables si consideramos que son las Diputaciones Forales las que principalmente asumen la provisión de los mismos, instituciones que poseen una gran disposición de recursos financieros debido a su posición preponderante en el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, ya que todo el sistema gira en torno a las mismas. De modo que según este modelo, las Diputaciones Forales poseen la potestad para regular y recaudar directamente los impuestos a los ciudadanos, y posteriormente, son éstas las que efectúan las correspondientes aportaciones: al «Cupo global» que corresponde pagar a la Comunidad Autónoma al Estado, a los Organos Comunes de la Comunidad Autónoma (Parlamento y Gobierno), y a los Municipios y demás Entidades locales<sup>91</sup>.

La tabla 83 muestra el presupuesto total de las Diputaciones Forales de cada uno de los Territorios Históricos para el año 2000, y los recursos que destinan a la función de Seguridad, Protección y Promoción Social.

**TABLA 83**  
**Presupuestos de las Administraciones Forales. Año 2000 (en millones de pesetas)**

	Bizkaia	Álava	Gipuzkoa	Total
Presupuesto total	663.733,3	220.201,0	435.926,8	1.319.861,1
Presupuesto gestión propia (a)	116.439,1	47.520,3	78.734,8	242.694,2
% sobre presupuesto total	17,5	21,6	18,1	18,4
Seguridad, protec. y prom. social	23.658,8	9.701,6	18.559,7	51.920,1
% sobre presup. gestión propia	20,3	20,4	23,6	21,4

(a) Presupuesto total sin compromisos institucionales (cupo al Estado, aportaciones al Gobierno Vasco, Fondo Foral de financiación de las Entidades Locales, aportación Ayuntamientos y Fondo excepcional). FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa, para el año 2000.

Los datos de la tabla ponen de relieve que las Diputaciones Forales gestionan entre un 18% y un 22% de los recursos que recaudan. De este presupuesto dedican como media un 21% a la función de Seguridad, Protección y Promoción Social, lo que significa un total de 51.920 millones de pesetas. La importancia cuantitativa de esta función tan sólo es superada por la función de *Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico*<sup>92</sup>, que incluye las subfunciones de «Infraestructuras Básicas y Transportes» e «Infraestructuras Agrarias» (Presupuestos Generales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Araba y Gipuzkoa, 2000).

Como consecuencia, si a los recursos destinados por las tres Diputaciones Forales a la función de Seguridad, Protección y Promoción Social, se le añaden los del Gobierno

<sup>91</sup> La contribución de las Diputaciones Forales a la financiación del ejecutivo autónomo se regula quinquenalmente en la Ley de Aportaciones. De su recaudación total, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa deducen el Cupo Vasco que pagan al Estado, y que representa la aportación del País Vasco al Estado por las competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma. Con el resto hacen una bolsa común, y de ella destinan el 66,25% al Gobierno Vasco para financiar las competencias autonómicas. El otro 37,75% se lo reparten las Diputaciones para su uso propio en función de unos coeficientes horizontales fijados según la renta relativa de cada territorio. De estos recursos, hay que deducir los que destina cada Diputación a la financiación de los Municipios y Entidades Locales.

<sup>92</sup> Esta función concentra el 25% del presupuesto de gestión propia de las Diputaciones de Bizkaia y Álava y el 43% del presupuesto de la Diputación guipuzcoana.

Vasco y Organismos Autónomos Administrativos (véase Anexo 1.1), se obtendría un total de 79.494,5 millones de pesetas, lo que supone el 7,2% del presupuesto gestionado por las mencionadas administraciones. Asimismo, esta cifra se eleva si además se consideran los recursos que las Entidades Locales dedican a financiar las actividades incluidas en esta función.

Cuando se analiza el **gasto por capítulos**, y por tanto, atendiendo a su clasificación económica, se observa que el 93% del presupuesto social se gasta en operaciones corrientes, experimentando un importante incremento a lo largo de la década. Las operaciones de capital representan el 7% del gasto con fines sociales, correspondiendo el 0,2% a las operaciones financieras (tabla 84).

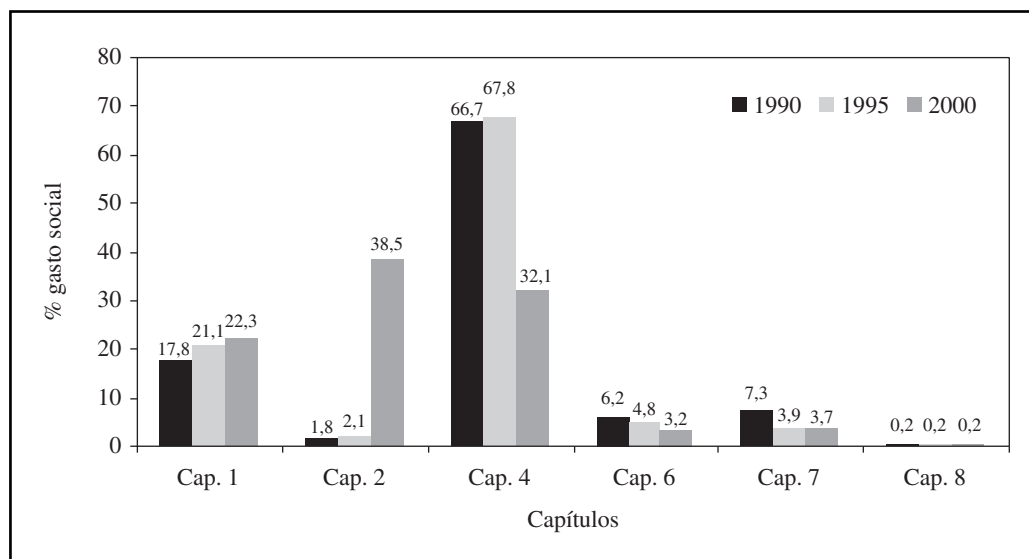
**TABLA 84**  
**Gastos sociales por capítulos del presupuesto consolidado (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
1. Gastos de personal	52.565	17,8	76.458	19,6	85.425	21,1	105.821	22,2	122.636	22,3
2. Gastos funcionamiento	5.189	1,8	7.602	2,0	8.685	2,1	189.099	39,7	211.502	38,5
3. Gastos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Transf. y subv. op. corr.	197.161	66,7	257.596	66,2	275.231	67,8	145.487	30,5	175.934	32,1
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>254.915</b>	<b>86,3</b>	<b>341.656</b>	<b>87,8</b>	<b>369.341</b>	<b>91,0</b>	<b>440.110</b>	<b>92,4</b>	<b>510.072</b>	<b>92,9</b>
6. Inversiones reales	18.439	6,2	25.233	6,5	19.679	4,8	17.514	3,7	17.524	3,2
7. Transf y subv. op. capital	21.457	7,3	21.468	5,5	15.725	3,9	15.563	3,3	20.165	3,7
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>39.896</b>	<b>13,5</b>	<b>46.701</b>	<b>12,0</b>	<b>35.404</b>	<b>8,7</b>	<b>33.077</b>	<b>6,9</b>	<b>37.689</b>	<b>6,9</b>
8. Aumento activos financ.	694	0,2	956	0,2	1.012	0,2	3.164	0,7	1.081	0,2
9. Disminución activos finan.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>694</b>	<b>0,2</b>	<b>956</b>	<b>0,2</b>	<b>1.012</b>	<b>0,2</b>	<b>3.164</b>	<b>0,7</b>	<b>1.081</b>	<b>0,2</b>
<b>Total general</b>	<b>295.505</b>	<b>100,0</b>	<b>389.313</b>	<b>100,0</b>	<b>405.757</b>	<b>100,0</b>	<b>476.648</b>	<b>100,0</b>	<b>548.841</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Hasta 1997, el capítulo donde se concentraba el mayor porcentaje del presupuesto era el de Transferencias y Subvenciones para Operaciones Corrientes (Capítulo 4), que suponía aproximadamente un 68% del importe total del presupuesto de gasto social (tabla 84, Figura 43) (véase también Anexo 2). Desde este capítulo se financian los gastos corrientes de la Administración Local, de los Organismos Autónomos Administrativos, y de las entidades públicas o privadas (con o sin ánimo de lucro) y se derivan prestaciones hacia el ámbito familiar.

En 1998 este capítulo disminuyó en torno a 160.000 millones de pesetas, al tiempo que aumentó por ese valor el capítulo de Gastos de Funcionamiento (Capítulo 2). La explicación a este hecho radica principalmente en el efecto contable del cambio de naturaleza jurídica de OSAKIDETZA (Servicio Vasco de la Salud): hasta 1998, OSAKIDETZA era un Organismo Autónomo Administrativo, centrandó su papel en el de organismo público provisor de asistencia sanitaria, por lo que los recursos del Presupuesto General destinados a OSAKIDETZA tenían la naturaleza de Transferencias Corrientes. Sin embargo, a partir de ese año, OSAKIDETZA se configura jurídica y contablemente como un Ente Público de Derecho Privado, por lo que la contratación de los servicios sanitarios de OSAKIDETZA se contabiliza en los Presupuestos Generales como Gastos de Funcionamiento.



Capítulo 1: Gastos de personal.

Capítulo 2: Gastos de funcionamiento.

Capítulo 3: Gastos financieros.

Capítulo 4: Transferencias y subv. operaciones corrientes.

Capítulo 6: Inversiones reales.

Capítulo 7: Transferencias y subv. operaciones de capital.

Capítulo 8: Aumento activos financieros.

Capítulo 9: Disminución activos financieros.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**Figura 43.** Distribución del gasto social por capítulos.

Como consecuencia, en los últimos años, los Gastos de Funcionamiento se han convertido en el capítulo más importante del presupuesto, representando un 38% del gasto social cuando en los primeros años noventa apenas suponían el 2%. Por el contrario, las Transferencias Corrientes han reducido su participación en el gasto social al 32% (frente al 67% en 1990). Del mismo modo, durante los años noventa y hasta 1998, alrededor del 65-70% de las transferencias corrientes dirigidas a sufragar fines sociales iban destinadas a Sanidad, y entre un 25-30% a la Función de Educación (véase Anexo 3). En el año 2000, sin embargo, Educación recibe el 53% de las transferencias corrientes y Sanidad el 32%. Al mismo tiempo, se han incrementado considerablemente las transferencias para gastos corrientes de las Funciones de Seguridad y Protección Social y la de Promoción Social, funciones que absorben, respectivamente, casi el 9% y 5% de las mismas, cuando hasta 1997 apenas suponían el 3% y 2%, respectivamente.

El capítulo de Gastos de Personal (Capítulo 1) es también un capítulo relevante del gasto social de la Comunidad Autónoma Vasca, con una participación relativa del 22%. En 2000, se destinaron a personal 122.636 millones de pesetas, más del doble de los recursos dedicados a este capítulo en 1990. Destaca, además que cerca del 90% de estos recursos van destinados a pagar a la plantilla de Educación.

Las Inversiones Reales (Capítulo 6), con una tendencia descendente a lo largo de la década, constituyen apenas el 3% de los presupuestos sociales. No obstante, esta cifra tan reducida es debida a que en virtud del reparto competencial derivado de la Ley de Territo-

rios Históricos, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco no dispone de muchas competencias inversoras, y posee, por el contrario, competencias que conllevan un gasto corriente considerable. El 44% de las inversiones reales corresponden a la Función de Educación (véase Anexo 4). Le sigue en importancia la Función de Vivienda y Urbanismo, que si bien ha reducido en los últimos años este capítulo de gastos, en el año 2000, con una dotación de 6.600 millones de pesetas, absorbió el 38% de las mismas.

El capítulo de Transferencias y Subvenciones de Capital (Capítulo 7) constituye casi el 4% del presupuesto social. Estas transferencias han ido dirigidas fundamentalmente a la Función de Sanidad, principalmente para la financiación de las inversiones de Osakidetza, así como a las Funciones de Vivienda y Urbanismo y Educación. A estas tres funciones se destinaron el 39%, 31% y 28%, respectivamente, de las transferencias de capital en el año 2000 (véase Anexo 5).

## 8.2. LAS POLÍTICAS DEL GASTO SOCIAL

### 8.2.1. El gasto presupuestado en justicia

La función de Justicia comprende el conjunto de actuaciones dirigidas al mantenimiento de la Administración de Justicia y el desarrollo de los derechos humanos. En el período objeto de estudio (1990-2000), esta función ha pasado de representar el 1,5% del gasto social presupuestado al 2,4%, con una dotación presupuestaria en el año 2000 de 13.171 millones de pesetas, lo que significa que en términos nominales se ha triplicado respecto a 1990 (véase figura 43, tabla 85).

La función de Justicia contiene dos programas: «Administración de Justicia» y «Justicia», que representan, respectivamente, el 85,4% y 14,6% del gasto presupuestado de la función.

**TABLA 85**  
**El gasto presupuestado en la función de justicia (millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administración de justicia	–	–	6.700	86,5	5.152	76,3	10.037	84,4	11.250	85,4
Justicia	4.301	100,0	1.047	13,5	1.598	23,7	1.858	15,6	1.922	14,6
<b>Total función</b>	<b>4.301</b>	<b>100,0</b>	<b>7.747</b>	<b>100,0</b>	<b>6.750</b>	<b>100,0</b>	<b>11.896</b>	<b>100,0</b>	<b>13.171</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Entre los objetivos del programa «Administración de Justicia» destacan el desarrollo y optimización de la administración de justicia, la dotación de una adecuada infraestructura a los órganos judiciales, la formación del personal que presta sus servicios en la administración de justicia o la implantación del euskera, entre otros. Las acciones que se desarrollan en el área del programa «Justicia» están orientadas a la defensa y protección de los derechos humanos así como a la mejora del sistema penitenciario y de la asistencia letrada al detenido.

Detrás del crecimiento experimentado por el gasto presupuestado de la función de Justicia a lo largo del período, se encuentra el programa «Administración de Justicia», cuyo aumento deriva de las nuevas competencias asumidas en la materia en 1996.

En cuanto a las asignaciones económicas que contribuyen a la consecución de los objetivos de esta función destacan los gastos de personal, que suponen el 53% del total. Las nuevas transferencias en materia de justicia hicieron que este capítulo se incrementara considerablemente en 1997, de hecho, en años anteriores apenas alcanzaba el 7-10% de los gastos de la función (tabla 86).

**TABLA 86**  
**Capítulos de gasto. Función de justicia (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	326	7,6	618	8,0	571	8,5	5.757	48,4	6.949	52,8
2. Gastos de funcionamiento	666	15,5	1.178	15,2	1.441	21,3	1.914	16,1	2.215	16,8
3. Gastos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Transf. y subv. op. corrien.	727	16,9	923	11,9	1.111	16,5	1.070	9,0	955	7,3
6. Inversiones reales	2.432	56,5	4.933	63,7	3.584	53,1	3.061	25,7	2.885	21,9
7. Transf. y subv. op. capital	150	3,5	91	1,2	43	0,6	56	0,5	112	0,9
8. Aumento activos financier.	-	-	4	0,1	-	-	38	0,3	55	0,4
9. Disminución activos finan.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las inversiones reales han mostrado, sin embargo, una evolución inversa. Crecieron de forma muy acusada en los primeros años noventa, derivado de la creación de una moderna infraestructura judicial mediante la construcción de nuevas sedes judiciales y rehabilitación de las existentes, inversiones en mobiliario, instalación de equipos informáticos, etc., y como consecuencia, estas inversiones llegaron a representar hasta un 67% del gasto de la función. Posteriormente, sin embargo, a medida que las obras han ido finalizando, este capítulo ha retrocedido, hasta suponer en el año 2000, el 22% de los gastos de la función de Justicia.

Otro capítulo relevante son los gastos de funcionamiento y las transferencias corrientes, que suponen el 17% y 7%, respectivamente, del total de la dotación de la función. Entre estas transferencias merecen especial mención las ayudas al Instituto Internacional de Sociología Jurídica, las subvenciones a Entes Municipales para Juzgados de Paz, y las subvenciones a diversas asociaciones de internamiento de menores.

### 8.2.2. Los gastos presupuestados en seguridad y protección social

En esta función se incluyen las actuaciones destinadas a la protección de los sectores sociales más desfavorecidos, así como las actividades encaminadas a la mejora de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y el desarrollo de la interlocución social. La dotación presupuestaria de esta función representa el 3,2% del gasto social y el 2% del presupuesto total consolidado de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca (véase figura 42).

La función está integrada por cuatro programas: «Estructura y Apoyo», «Trabajo, Seguridad Social y Salud Laboral», «Asistencia y Bienestar Social» y «Desarrollo de la Interlocución Social» (tabla 87).

**TABLA 87**  
**El gasto presupuestado en la función de seguridad y protección social**  
**(millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Admon. gral. estruct. y apoyo	1.186	12,4	488	6,4	647	6,6	825	6,2	907	5,1
Trabajo, S. S. y salud laboral	1.913	20,0	1.783	23,2	2.081	21,3	2.341	17,8	2.666	15,0
Asistencia y bienestar social	6.341	66,4	5.043	65,6	6.681	68,4	9.612	73,2	13.829	77,9
Desarrollo interlocución social	110	1,2	370	4,8	361	3,7	350	2,7	357	2,0
<b>Total función</b>	<b>9.550</b>	<b>100,0</b>	<b>7.685</b>	<b>100,0</b>	<b>9.771</b>	<b>100,0</b>	<b>13.127</b>	<b>100,0</b>	<b>17.760</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El programa más importante es el de «Asistencia y Bienestar Social», en el que se concentra el 78% de la cuantía asignada a la función de Seguridad y Protección Social. La finalidad de este programa es la aplicación de medidas específicas destinadas a superar situaciones de marginación y contribuir a la inserción, teniendo una proyección esencial sobre colectivos especialmente débiles (tercera edad, minusválidos, menores, mujeres, marginados, etc.). La dotación mayoritaria de este programa corresponde al Plan de Lucha contra la Pobreza, en su doble vertiente de mantenimiento del nivel de cobertura del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y de las Ayudas de Emergencia Social (AES). Otras actuaciones relevantes del programa son la prevención, asistencia y reinserción en materia de drogodependencias.

Para financiar este programa, el Gobierno Vasco cede la cuantía presupuestada a las Diputaciones Forales, que son las principales responsables de la gestión de los servicios sociales en los distintos territorios históricos (Simón y Martín, 2000).

La asignación económica del programa de Asistencia y Bienestar Social se ha incrementado notablemente en los últimos años, de hecho cuando se compara el año 2000 con 1998 se constata un aumento del 44%, cifra que se eleva al 118% cuando se compara con 1990. El crecimiento de las dotaciones al Plan de Lucha contra la Pobreza se revela como la causa fundamental que explica el notable ascenso de los recursos destinados a este programa así como del conjunto de la función de Seguridad y Protección Social.

Otro programa importante, si bien a mucha distancia del anterior, es el de «Trabajo, Seguridad Social y Salud Laboral», al que se destina el 15% de la dotación presupuestaria de la función. En este programa se encuadran las actuaciones relativas a la ordenación laboral y las relacionadas con la seguridad y salud laboral. La mayor parte de su dotación se transfiere al Organismo Autónomo Administrativo OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral.

Por otro lado, cuando se analiza la asignación económica del gasto de la función de Seguridad y Protección Social, se comprueba que casi el 88% de los gastos corresponden al capítulo de transferencias corrientes, que a lo largo del período de estudio han crecido un 134% (tabla 88). En este sentido, destaca el aumento de las transferencias a las Diputaciones Forales para el Plan de Lucha contra la Pobreza, las transferencias al Organismo Autónomo OSALAN, y los convenios con los ayuntamientos para la lucha contra las drogodependencias y para la inserción social. Otro capítulo de gasto de cierta significación es el de personal, al que se destina el 8% de la dotación de la función, capítulo que, a diferencia del anterior, ha perdido importancia relativa (en 1991, concentraba el 25% de los gastos de la función de Seguridad y Protección Social).



**TABLA 88**  
**Capítulos de gasto. Función de seguridad y protección social (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	1.748	18,3	1.610	20,9	1.807	18,5	1.280	9,8	1.440	8,1
2. Gastos de funcionamiento	244	2,6	278	3,6	480	4,9	465	3,5	612	3,4
3. Gastos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Transf. y subv. op. corrien.	6.642	69,5	5.383	70,0	7.132	73,0	11.234	85,6	15.593	87,8
6. Inversiones reales	689	7,2	304	4,0	298	3,0	65	0,5	74	0,4
7. Transf. y subv. op. capital	217	2,3	88	1,1	32	0,3	61	0,5	19	0,1
8. Aumento activos financier.	10	0,1	22	0,3	22	0,2	22	0,2	22	0,1
9. Disminución activos finan.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### 8.2.3. El gasto presupuestado en promoción social

Esta función incluye las actuaciones dirigidas a la promoción del empleo, el fomento de la formación no reglada y las actuaciones tendentes a la igualdad de oportunidades de la mujer y la promoción de la juventud.

La dotación presupuestaria de la función de Promoción Social supone el 1,8% del conjunto del presupuesto con fines sociales, siendo cuantitativamente la función menos importante (véase figura 42). Su comportamiento a lo largo del período de análisis, por otro lado, ha sido muy cíclico: los recursos asignados a la misma aumentan de forma continua y notable entre 1990 y 1994, descienden en 1995 y vuelven a elevarse en el año 2000 (tabla 89).

De los distintos programas que componen esta función, los dos más importantes desde el punto de vista de las dotaciones económicas son el programa «Empleo», al que se destina más de la mitad de la dotación presupuestaria de la función, y el programa «Formación», que concentra casi el 33% de los recursos.

**TABLA 89**  
**El gasto presupuestado en la función de Promoción Social (millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empleo	3.347	47,9	-	-	2.346	33,3	2.922	40,5	5.146	52,4
Economía Social	418	6,0	475	5,0	564	8,0	745	10,3	696	7,1
Consejo Superior cooperativas	70	1,0	83	0,9	91	1,3	109	1,5	109	1,1
Promoc. igualdad oport. mujer	270	3,9	274	2,9	281	4,0	300	4,2	340	3,5
Juventud y acción comunitaria	265	3,8	309	3,3	295	4,2	259	3,6	338	3,4
Formación (profe. no reglada)	3.032	43,4	-	-	3.466	49,2	3.187	44,1	3.187	32,5
Formación y empleo	-	-	8.295	87,9	-	-	-	-	-	-
<b>Total función</b>	<b>6.984</b>	<b>100,0</b>	<b>9.437</b>	<b>100,0</b>	<b>7.043</b>	<b>100,0</b>	<b>7.220</b>	<b>100,0</b>	<b>9.815</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El programa «Empleo», que en los últimos cinco años ha duplicado su valor, está orientado a apoyar la contratación, en particular la de colectivos con problemas de exclusión del mercado laboral (parados de larga duración, jóvenes, ex toxicómanos...), proporcionando a los parados una experiencia laboral y los instrumentos necesarios para elevar su ocupabilidad: información, orientación, acción formativa y acompañamiento en la inserción en el mercado de trabajo.

Por lo que se refiere al programa «Formación», su principal objetivo es la mejora de la cualificación de la mano de obra, incidiendo en especial en aquellos colectivos de parados que con mayor dureza padecen los problemas de desempleo. Así, entre sus actuaciones se encuentran la formación ocupacional para desempleados, la formación permanente de personas ocupadas, la inserción laboral de desempleados, etc. En este sentido, son de gran importancia las actuaciones de coordinación institucional que realiza el Gobierno Vasco en programas de Formación Ocupacional, Reciclaje y Promoción de Empleo, con Diputaciones Forales, Ayuntamientos, Agencias de Desarrollo Local e INEM.

Las transferencias y subvenciones para operaciones corrientes es el capítulo de gastos más importante de la función de Promoción Social (tabla 90). Su continuo crecimiento a lo largo de la década ha hecho que supongan más del 90% de los gastos de la función, mientras que en 1990 representaban el 44%. Entre estas transferencias destacan las siguientes: subvenciones a Entes Municipales y a empresas privadas para el fomento del empleo, para la contratación de extoxicómanos y colectivos con dificultades de inserción; subvenciones a Entes Municipales y empresas privadas para formación ocupacional, formación en alternancia, formación continua y acompañamiento a la inserción; Subvenciones a EGAILAN —Sociedad Pública para la Promoción de la Formación y el Empleo—; subvenciones a las familias e instituciones sin fines de lucro para formación ocupacional e inserción laboral. Además de estas transferencias para el Fomento del Empleo y la Formación, merecen destacarse las transferencias al Organismo Autónomo Administrativo EMAKUNDE —Instituto Vasco de la Mujer—, contenidas en el programa «Promoción e Igualdad de Oportunidades para la Mujer».

**TABLA 90**  
**Capítulos de gasto. Función de promoción social (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	197	2,8	324	3,4	331	4,7	341	4,7	367	3,7
2. Gastos de funcionamiento	69	1,0	76	0,8	48	0,7	77	1,1	104	1,1
3. Gastos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Transf. y subv. op. corrien.	3.043	43,6	6.068	64,3	5.552	78,8	6.347	87,9	8.965	91,3
6. Inversiones reales	29	0,4	6	0,1	1	—	1	—	1	—
7. Transf. y subv. op. capital	3.646	52,2	2.963	31,4	1.110	15,8	454	6,3	379	3,9
8. Aumento activos financier.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Disminución activos finan.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por otro lado, las transferencias para operaciones de capital, que principalmente van destinadas a empresas privadas para fomentar las inversiones generadoras de empleo (principalmente, el autoempleo), apenas suponen el 4% de la dotación presupuestaria de la función. Estas transferencias han mostrado un continuo y fuerte retroceso, de hecho, en 1990, el 52% de los recursos de la función de Promoción Social se destinaban a este capítulo de gastos.

### 8.2.4. El gasto presupuestado en sanidad

En la función de Sanidad se recogen las actividades dirigidas al establecimiento de prestaciones y servicios sanitarios, además de la puesta en marcha de medidas preventivas.

La elevada dotación presupuestaria asignada a la función de Sanidad hace que se revele como la función más importante, no solo dentro del grupo de funciones de carácter social sino también en el presupuesto total: casi la mitad de los gastos sociales y un tercio del gasto público total de la Administración de la Comunidad Autónoma se destinan a Sanidad (véase figura 42). Además, esta función ha mostrado un crecimiento continuo, haciendo que en el año 2000, la dotación de esta función se haya doblado en relación con la existente hace diez años (tabla 91).

Esta función se compone actualmente de cuatro programas: «Administración General», «Financiación y Contratación Sanitaria», «Salud Pública» y «Planificación, Educación y Ordenación Sanitaria».

**TABLA 91**  
**El gasto presupuestado en la función de sanidad (millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Admon. gral: estruc. y apoyo	–	–	444	0,2	1.006	0,5	2.596	1,1	1.905	0,7
Financi. y contratac. sanitaria	133.561	99,4	180.928	97,8	195.296	96,7	228.051	97,6	263.540	97,8
Salud pública	333	0,2	2.625	1,4	2.684	1,3	2.961	1,3	3.061	1,1
Plan., evalu. y orden. sanitaria	508	0,4	1.060	0,6	2.874	1,4	–	–	839	–
Coordinación drogodependen.	44	–	–	–	–	–	–	–	–	0,3
<b>Total función</b>	<b>134.417</b>	<b>100</b>	<b>185.056</b>	<b>100</b>	<b>201.860</b>	<b>100</b>	<b>233.608</b>	<b>100</b>	<b>269.345</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por su importancia económica, el programa más relevante es el de «Financiación y Contratación Sanitaria». La dotación asignada a este programa supone el 98% del presupuesto de la función de Sanidad, representando asimismo el 48% del conjunto de los gastos sociales y el 31% del presupuesto total consolidado de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En este programa se recogen, entre otras, las asignaciones destinadas a financiar los Contratos-Programa con Hospitales y Comarcas Sanitarias pertenecientes a Osakidetza- Servicio Vasco de Salud. Así, mediante el denominado Contrato-Programa, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco asume la financiación y contratación de servicios sanitarios, mientras que Osakidetza se encarga de proporcionar la asistencia sanitaria.

La mayor parte de la dotación presupuestaria de la función de Sanidad corresponde al capítulo de gastos de funcionamiento, que concentra el 74% de la asignación presupuestaria (tabla 92). El otro capítulo importante es el de transferencias corrientes, que constituyen el 21%. No obstante, la importancia relativa de estos capítulos en la actualidad difiere significativamente de la que poseían en los años anteriores a 1998, cuando las transferencias para gastos corrientes mostraron un continuo crecimiento debido fundamentalmente al aumento de las dotaciones al Organismo Autónomo Administrativo Osakidetza para el desarrollo de su actividad. De hecho, de un 90% a un 95% de los gastos de la función de Sanidad se destinaban a este capítulo. Sin embargo, como ya indicamos anteriormente, en 1998, Osakidetza

se transformó en un Ente Público, modificándose contablemente la aportación de la Administración a este organismo, lo que originó que las transferencias corrientes disminuyeran a favor de los gastos de funcionamiento.

**TABLA 92**  
**Capítulos de gasto. Función de sanidad (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	332	0,2	2.477	1,3	2.579	1,3	5.256	2,2	5.509	2,0
2. Gastos de funcionamiento	67	-	433	0,2	834	0,4	179.026	76,6	198.785	73,8
3. Gastos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Transf. y subv. op. corrien.	126.525	94,1	175.700	94,9	191.872	95,1	42.694	18,3	56.973	21,2
6. Inversiones reales	447	0,3	590	0,3	463	0,2	383	0,2	253	0,1
7. Transf. y subv. op. capital	7.046	5,2	5.834	3,2	6.098	3,0	4.225	1,8	7.781	2,9
8. Aumento activos financier.	-	-	22	-	13	-	2.025	0,9	45	-
9. Disminución activos finan.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La importancia de Osakidetza en la provisión de servicios sanitarios hace que sea preciso hacer una especial referencia a su presupuesto. Así, en el años 2000, el presupuesto del Ente Público Osakidetza ascendió a 182.705 millones de pesetas, destinando el 75% a financiar gastos de personal y el 20% a gastos de funcionamiento (Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2000). Con relación a los ingresos, los correspondientes a Prestaciones de Servicios representan el 98,7% de los Ingresos de Explotación. Dentro de estas prestaciones se incluyen los Contratos-Programa mediante los que se articulan las relaciones entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y Osakidetza para la provisión de servicios sanitarios.

### 8.2.5. El gasto presupuestado en educación

La función de Educación tiene como finalidad garantizar el derecho de los ciudadanos a la educación. Comprende, por tanto, el conjunto de actuaciones dirigidas al funcionamiento del sistema educativo público así como las dotaciones presupuestarias destinadas a subvencionar a Centros no Públicos. Para cumplir con este objetivo, a la función se le asignó una dotación presupuestaria de 223.525 millones de pesetas en el año 2000, lo que representa el 41% de los recursos destinados al grupo de funciones con carácter social y el 27% del presupuesto total (véase figura 42).

De los ocho programas que componen la función de Educación, el de «Educación Secundaria, Compensatoria y Formación Profesional» es el que concentra la mayor dotación, en torno a un 42% de los recursos presupuestarios de la función (tabla 93). La Educación Secundaria abarca un amplio campo de enseñanzas entre los 12 y 18 años, que incluye la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), el Bachillerato y la Formación Profesional. En los últimos años, la dotación de este programa ha crecido notablemente como consecuencia de la Reforma Educativa prevista en la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo). Así, durante el curso 1998/99 finalizó la implantación de la ESO en la Comunidad Autónoma y, asimismo, en los últimos años se ha ampliado la oferta de nuevas enseñanzas de los Ciclos de Grado Medio y Superior en la Formación Profesional.

**TABLA 93**  
**El gasto presupuestado en la función de educación (Millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Admon. gral: estruc y apoyo	-	-	4.030	2,5	4.510	2,7	4.792	2,4	5.122	2,3
Educación infantil y primaria	30.190	23,7	33.700	20,7	71.301	42,9	63.738	32,6	72.817	32,6
Educ. secund., compensatoria y Formación Profesional	24.959	19,6	32.824	20,2	53.415	32,1	82.590	42,2	93.964	42,0
Enseñanza universitaria	14.420	11,3	21.833	13,4	20.853	12,5	25.907	13,2	28.235	12,6
Enseñanza régimen especial y educ. permanente adultos	2.670	2,1	3.533	2,2	4.026	2,4	4.938	2,5	6.660	3,0
Innovación educ. y formación permanente del profesorado	3.890	3,1	5.439	3,3	3.214	1,9	3.719	1,9	4.016	1,8
Promoción educativa	37.528	29,5	52.216	32,1	8.617	5,2	9.660	4,9	12.322	5,5
Enseñanzas deportivas	-	-	-	-	362	0,2	365	0,2	388	0,2
Reforma sistema educativo	1.112	0,9	7.152	4,4	-	-	-	-	-	-
<b>Total función</b>	<b>127.178</b>	<b>100,0</b>	<b>162.801</b>	<b>100,0</b>	<b>166.298</b>	<b>100,0</b>	<b>195.709</b>	<b>100</b>	<b>223.525</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El programa «Educación Infantil y Primaria», que tiene como objetivo básico la escolarización en Centros Públicos de alumnos de educación infantil y primaria, es el segundo en importancia numérica. A este programa se destina el 33% del volumen presupuestario de la función de Educación. En los últimos años, no obstante, y como consecuencia entre otras razones, de la mencionada Reforma Educativa, ha perdido importancia relativa en relación a la primera mitad de los años noventa, período en el que crecieron notablemente los recursos asignados a este programa; de hecho, en 1995, concentraba el 43% de la dotación de la función, constituyendo el programa hegemónico.

La dotación destinada al programa «Enseñanza Universitaria» también es relevante, representando el 13% de los recursos de la función de Educación. El contenido del programa se limita básicamente al marco de las subvenciones a la Universidad del País Vasco así como a aquellas instituciones que desarrollan su actividad en el entorno universitario (Centros Adscritos, Colegios Mayores...).

Mención especial merece el programa «Promoción Educativa», donde se incluyen entre otras actuaciones, las becas y ayudas a los alumnos y la financiación del transporte escolar y de los comedores. Este programa fue el de mayor dotación económica en los primeros años noventa, llegando a concentrar el 32% del presupuesto de la función de Educación. Sin embargo, en 1995, la partida presupuestaria asignada a este programa disminuyó considerablemente, lo que hizo que pasara a representar tan sólo el 5% de los gastos de la función. Posteriormente, aunque su dotación aumentó en términos absolutos, siguió manteniendo la misma importancia relativa.

Los gastos de personal junto con las transferencias para operaciones corrientes constituyen los capítulos de gasto más relevantes, representando, respectivamente, el 48% y 42% de los gastos de la función de Educación (tabla 94). Entre las transferencias corrientes destacan las otorgadas a la Universidad del País Vasco para el desarrollo de su actividad así como para su euskaldunización y la implantación de nuevos planes de estudio. También son significativas las destinadas a becas y ayudas para estudios universitarios y no universitarios, las becas destinadas a la formación de investigadores y subvenciones para proyectos de inves-

tigación, y las subvenciones destinadas al pago de los Conciertos Educativos, asignados fundamentalmente por la confluencia de las ikastolas en la red pública.

**TABLA 94**  
**Capítulos de gasto. Función de educación (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	49.439	38,9	70.448	43,3	79.037	47,5	91.987	47,0	107.108	47,9
2. Gastos de funcionamiento	4.068	3,2	5.478	3,4	5.679	3,4	7.401	3,8	8.953	4,0
3. Gastos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Transf. y subv. op. corrien.	60.209	47,3	69.422	42,6	69.560	41,8	84.081	43,0	93.305	41,7
6. Inversiones reales	7.709	6,1	8.947	5,5	7.023	4,2	6.714	3,4	7.711	3,4
7. Transf. y subv. op. capital	5.753	4,5	7.612	4,7	4.097	2,5	4.707	2,4	5.629	2,5
8. Aumento activos financier.	—	—	894	0,5	900	0,5	818	0,4	818	0,4
9. Disminución activos finan.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### 8.2.6. El gasto presupuestado en vivienda y urbanismo

La función de Vivienda y Urbanismo comprende el conjunto de actuaciones destinadas a facilitar a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna y adecuada. Con una dotación de 15.225 millones de pesetas en el año 2000, esta función supone el 2,8% del presupuesto con fines sociales y el 1,6% del presupuesto total (tabla 95, véase también figura 42).

La función de Vivienda y Urbanismo está integrada por tres programas: «Estructura y Apoyo», «Ordenación Territorial» y «Vivienda».

**TABLA 95**  
**El gasto presupuestado en la función de vivienda y urbanismo (millones de pesetas)**

Programa	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Estructura y apoyo	—	—	301	1,8	469	3,3	608	4,0	646	4,2
Vivienda	11.692	89,4	15.636	94,3	13.006	92,6	13.713	90,9	13.828	90,8
Ordenación territorial	390	3,0	648	3,9	565	4,0	767	5,1	750	4,9
Gastos catástrofe agosto 1983	991	7,6	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total función</b>	<b>13.075</b>	<b>100,0</b>	<b>16.587</b>	<b>100,0</b>	<b>14.040</b>	<b>100,0</b>	<b>15.088</b>	<b>100,0</b>	<b>15.225</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La mayor parte de la dotación económica de la función —un 91%— va destinada al programa «Vivienda». Entre sus objetivos se encuentran la de potenciar la provisión de suelo público, intensificar el plan de construcción de viviendas públicas prestando especial atención a los sectores más necesitados de la población, impulsar la rehabilitación de viviendas y la generación de una oferta de viviendas en alquiler, y potenciar la participación de la iniciativa privada en la promoción y construcción de viviendas de protección oficial.

El programa «Ordenación Territorial» hace referencia a la ordenación territorial y urbana, al desarrollo de planes urbanísticos en áreas de rehabilitación integrada cuyo fin es la recuperación de los cascos históricos de las ciudades, y a la recalificación urbana de áreas afectadas por el problema de ruinas industriales. Este programa representa el 5% de la dotación presupuestaria de la función de Vivienda y Urbanismo, y posee una mayor importancia relativa que en los primeros años noventa.

La función de Vivienda y Urbanismo aumentó notablemente entre 1990 y 1993, sin embargo, a partir de entonces la dotación asignada a esta función sufrió un retroceso, en particular la del programa «Vivienda». La explicación principal de esta evolución radica en el comportamiento de la construcción de viviendas de protección oficial. Así, suele ser habitual que en los períodos de recesión (como los primeros años noventa) la construcción de viviendas de protección oficial aumente, y que se reduzca en las fases altas del ciclo en las que el aumento de la demanda de viviendas provoca una elevación de los precios que, a su vez, conllevan aumentos del coste de los suelos y de la construcción, lo que desincentiva la promoción de viviendas protegidas (Alonso Hierro, 1998).

Las inversiones reales y las transferencias y subvenciones para operaciones de capital constituyen los capítulos del gasto más relevantes, representando el 43% y 41%, respectivamente, de los gastos presupuestados de la función de Vivienda y Urbanismo (tabla 96). A lo largo del período de análisis, no obstante, el capítulo de inversiones reales ha disminuido, tanto en términos absolutos como relativos, debido a la reducción de la dotación para edificación de viviendas sociales y concertadas, así como para obras de urbanización en áreas residenciales e industriales de suelo de gestión pública. Por el contrario, han crecido las transferencias de capital: aumento de los créditos destinados a subvencionar la rehabilitación de viviendas, adquisición de viviendas, así como subvenciones relativas a la promoción concertada de viviendas. En este sentido, destacan las transferencias a la Sociedad Pública VISESA —Vivienda y Suelo de Euskadi, S. A.— para promocionar viviendas de protección oficial, y las subvenciones a las familias.

**TABLA 96**  
**Capítulos de gasto. Función de vivienda y urbanismo (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990		1993		1995		1998		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Gastos de personal	523	4,0	981	5,9	1.100	7,8	1.200	8,0	1.263	8,3
2. Gastos de funcionamiento	75	0,6	159	1,0	203	1,4	216	1,4	833	5,5
3. Gastos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Transf. y subv. op. corrien.	15	0,1	100	0,6	4	—	61	0,4	144	0,9
6. Inversiones reales	7.133	54,6	10.453	63,0	8.310	59,2	7.290	48,3	6.600	43,4
7. Transf. y subv. op. capital	4.645	35,5	4.880	29,4	4.345	30,9	6.060	40,2	6.244	41,0
8. Aumento activos financier.	684	5,2	14	0,1	77	0,5	261	1,7	141	0,9
9. Disminución activos finan.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### 8.3. CONCLUSIONES

La Administración de la CAPV destina a gastos sociales casi el 64% de los recursos públicos, siendo, por tanto, con diferencia, la partida más importante de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

De las funciones que componen el gasto social, la de Sanidad es la de mayor peso específico, seguida de la función de Educación. Si se consideran ambas funciones conjuntamente, constituyen el 90% del gasto social y el 57% del presupuesto total. Como consecuencia, el resto de funciones del gasto con fines sociales (Seguridad y Protección Social, Vivienda y Urbanismo, Justicia y Promoción Social) poseen una cuota de apenas el 10%.

La dotación presupuestaria de las distintas funciones ha evolucionado de manera diferente a lo largo del período 1990-2000. Así, la de Justicia es la que más se ha incrementado, y asimismo, han crecido los recursos destinados a las funciones de Seguridad Social y Educación. Sin embargo, han disminuido los dirigidos a la función de Promoción Social y, especialmente, los de la función Vivienda y Urbanismo.

Cuando se analiza el gasto social por capítulos, se observa que el 93% del presupuesto se gasta en operaciones corrientes. El capítulo más importante es el de Gastos de Funcionamiento. Le siguen el de Transferencias Corrientes, entre las que destacan las dirigidas a Educación y Sanidad. Y también es relevante el capítulo de Gastos de personal, donde más del 90% de los recursos van destinados a pagar la plantilla de Educación.



## ANEXO 1.1

**Presupuesto consolidado. Administración general, organismos autónomos administrativos y osakidetza (millones ptas. corrientes)**

Funciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
14. Justicia	4.301	4.906	7.432	7.747	6.647	6.750	6.848	11.172	11.896	11.896	13.171
31. Seguridad y protección social	9.550	5.602	7.565	7.685	8.259	9.771	8.915	12.946	13.127	13.127	17.760
32. Promoción social	6.984	7.378	8.732	9.437	10.194	7.042	7.748	7.271	7.220	7.220	9.815
41. Sanidad	134.417	150.764	167.457	185.056	191.015	201.859	214.434	227.702	233.608	233.608	269.345
42. Educación	127.178	131.968	145.865	162.801	165.934	166.296	179.823	188.660	195.709	195.709	223.525
43. Vivienda y urbanismo	13.075	13.753	15.285	16.587	14.272	14.039	14.120	14.477	15.088	15.088	15.225
<b>Total gasto social</b>	<b>295.505</b>	<b>314.371</b>	<b>352.336</b>	<b>389.313</b>	<b>396.321</b>	<b>405.757</b>	<b>431.890</b>	<b>462.228</b>	<b>476.648</b>	<b>476.648</b>	<b>548.841</b>
<b>Gasto total</b>	<b>425.900</b>	<b>476.500</b>	<b>538.071</b>	<b>619.598</b>	<b>631.712</b>	<b>666.466</b>	<b>704.361</b>	<b>714.776</b>	<b>736.147</b>	<b>736.147</b>	<b>860.841</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

## ANEXO 1.1

**Presupuesto consolidado. Administración general, organismos autónomos administrativos y osakidetza (millones ptas. corrientes)**

Funciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
14. Justicia	4.301	4.632	6.625	6.603	5.408	5.249	5.142	8.223	8.600	8.403	8.999
31. Seguridad y protección social	9.550	5.289	6.744	6.551	6.720	7.598	6.694	9.529	9.490	9.273	12.134
32. Promoción social	6.984	6.966	7.784	8.044	8.294	5.476	5.818	5.352	5.220	5.100	6.706
41. Sanidad	134.417	142.335	149.277	157.738	155.417	156.962	161.005	167.593	168.885	165.019	184.018
42. Educación	127.178	124.590	130.029	138.768	135.010	129.309	135.018	138.857	141.486	138.247	152.714
43. Vivienda y urbanismo	13.075	12.984	13.626	14.138	11.612	10.917	10.602	10.655	10.908	10.658	10.402
<b>Total gasto social</b>	<b>295.505</b>	<b>296.795</b>	<b>314.084</b>	<b>331.843</b>	<b>322.461</b>	<b>315.510</b>	<b>324.278</b>	<b>340.209</b>	<b>344.588</b>	<b>336.701</b>	<b>374.971</b>
<b>Gasto total</b>	<b>425.900</b>	<b>449.860</b>	<b>479.655</b>	<b>528.134</b>	<b>513.984</b>	<b>518.234</b>	<b>528.862</b>	<b>526.089</b>	<b>532.190</b>	<b>520.009</b>	<b>588.132</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**ANEXO 2**  
**Resumen general de los gastos sociales por capítulos del presupuesto consolidado (en millones de pesetas)**

Capítulos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Gastos de personal	52.565	61.304	68.960	76.458	89.251	85.425	91.120	100.611	105.821	105.821	122.636
2. Gastos de funcionamiento	5.189	6.117	6.961	7.602	7.612	8.685	23.807	24.787	189.099	188.802	211.502
3. Gastos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Transfer. y subv. operac. corrientes	197.161	204.910	233.573	257.596	260.279	275.231	281.762	303.067	145.487	145.487	175.934
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>254.915</b>	<b>272.331</b>	<b>309.494</b>	<b>341.656</b>	<b>357.142</b>	<b>369.341</b>	<b>396.689</b>	<b>428.465</b>	<b>440.110</b>	<b>440.110</b>	<b>510.072</b>
6. Inversiones reales	18.439	20.670	23.317	25.233	20.602	19.679	17.921	16.266	17.514	17.514	17.524
7. Transf. y subv. operaciones de capital	21.457	20.063	18.086	21.468	16.953	15.725	15.260	16.442	15.563	15.563	20.165
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>39.896</b>	<b>40.733</b>	<b>41.403</b>	<b>46.701</b>	<b>37.555</b>	<b>35.404</b>	<b>33.181</b>	<b>32.708</b>	<b>33.077</b>	<b>33.077</b>	<b>37.689</b>
8. Aumento de activos financieros	694	1.307	1.439	956	1.624	1.012	2.020	1.056	3.164	3.164	1.081
9. Disminución de activos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>694</b>	<b>1.307</b>	<b>1.439</b>	<b>956</b>	<b>1.624</b>	<b>1.012</b>	<b>2.020</b>	<b>1.056</b>	<b>3.164</b>	<b>3.164</b>	<b>1.081</b>
<b>Total general</b>	<b>295.505</b>	<b>314.371</b>	<b>352.336</b>	<b>389.313</b>	<b>396.321</b>	<b>405.757</b>	<b>431.890</b>	<b>462.229</b>	<b>476.648</b>	<b>476.351</b>	<b>548.841</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**ANEXO 3**  
**Transferencias corrientes del presupuesto consolidado de gastos sociales (valor en millones de pesetas y porcentaje)**

Funciones	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
14. Justicia	727	0,4	620	0,3	667	0,3	923	0,4	964	0,4	1.111	0,4	1.280	0,5	1.326	0,4	1.070	0,4	955	0,5
31. Seguridad y protec. social	6.642	3,4	3.299	1,6	5.239	2,2	5.383	2,1	5.963	2,3	7.132	2,6	7.082	2,5	11.107	3,7	11.234	7,7	15.593	8,9
32. Promoción social	3.043	1,5	3.343	1,6	5.836	2,5	6.068	2,4	5.657	2,2	5.552	2,0	6.119	2,2	6.427	2,1	6.347	4,4	8.965	5,1
41. Sanidad	126.525	64,2	14.3826	70,2	160.480	68,7	175.700	68,2	18.1901	69,9	19.1872	69,7	190.067	67,5	203.039	67,0	42.694	29,3	56.973	32,4
42. Educación	60.209	30,5	53.713	26,2	61.316	26,3	69.422	26,9	65.694	25,2	69.560	25,3	77.210	27,4	81.158	26,8	84.081	57,8	93.305	53,0
43. Vivienda y urbanismo	15	-	109	0,1	35	-	100	-	100	-	4	-	4	-	10	-	61	-	144	0,1
<b>Total</b>	<b>197.161</b>	<b>100,0</b>	<b>204.910</b>	<b>100,0</b>	<b>233.573</b>	<b>100,0</b>	<b>257.596</b>	<b>100,0</b>	<b>260.279</b>	<b>100,0</b>	<b>275.231</b>	<b>100,0</b>	<b>281.762</b>	<b>100,0</b>	<b>303.067</b>	<b>100,0</b>	<b>145.487</b>	<b>100,0</b>	<b>175.934</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**ANEXO 4**  
**Inversiones reales del presupuesto consolidado de gastos sociales (valor en millones de pesetas y porcentaje)**

Funciones	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
14. Justicia	2.432	13,2	2.886	14,0	4.962	21,3	4.933	19,5	3.802	18,5	3.584	18,2	3.383	18,9	3.085	19,0	3.061	17,5	2.885	16,5
31. Seguridad y protec. social	689	3,7	650	3,1	356	1,5	304	1,2	227	1,1	298	1,5	92	0,5	88	0,5	65	0,4	74	0,4
32. Promoción social	29	0,2	5	-	2	-	6	-	779	3,8	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-
41. Sanidad	447	2,4	552	2,7	633	2,7	590	2,3	530	2,6	463	2,4	477	2,7	474	2,9	383	2,2	253	1,4
42. Educación	7.709	41,8	7.880	38,1	7.279	31,2	8.947	35,5	7.025	34,1	7.023	35,7	6.663	37,2	6.264	38,5	6.714	38,3	7.711	44,0
43. Vivienda y urbanismo	7.133	38,7	8.697	42,1	10.085	43,3	10.453	41,4	8.239	40,0	8.310	42,2	7.305	40,8	6.354	39,1	7.290	41,6	6.600	37,7
<b>Total</b>	<b>18.439</b>	<b>100,0</b>	<b>20.670</b>	<b>100,0</b>	<b>23.317</b>	<b>100,0</b>	<b>25.233</b>	<b>100,0</b>	<b>20.602</b>	<b>100,0</b>	<b>19.679</b>	<b>100,0</b>	<b>17.921</b>	<b>100,0</b>	<b>16.266</b>	<b>100,0</b>	<b>17.514</b>	<b>100,0</b>	<b>17.524</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**ANEXO 5**  
**Transferencias de capital del presupuesto consolidado de gastos sociales (valor en millones de pesetas y porcentajes)**

Funciones	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
14. Justicia	150	0,7	85	0,4	85	0,5	91	0,4	40	0,2	43	0,3	56	0,4	56	0,3	56	0,4	112	0,6
31. Seguridad y prot. social	217	1,0	45	0,2	102	0,6	88	0,4	40	0,2	32	0,2	61	0,4	49	0,3	61	0,4	19	0,1
32. Promoción social	3.646	17,0	3.663	18,3	2.524	14,0	2.963	13,8	2.731	16,1	1.110	7,1	864	5,7	362	2,2	454	2,9	379	1,9
41. Sanidad	7.046	32,8	5.568	27,8	5.451	30,1	5.834	27,2	5.464	32,2	6.098	38,8	5.585	36,6	5.497	33,4	4.225	27,1	7.781	38,6
42. Educación	5.753	26,8	7.250	36,1	6.415	35,5	7.612	35,5	4.067	24,0	4.097	26,1	4.032	26,4	3.961	24,1	4.707	30,2	5.629	27,9
43. Vivienda y urbanismo	4.645	21,6	3.452	17,2	3.509	19,4	4.880	22,7	4.611	27,2	4.345	27,6	4.662	30,6	6.517	39,6	6.060	38,9	6.244	31,0
<b>Total</b>	<b>21.457</b>	<b>100,0</b>	<b>20.063</b>	<b>100,0</b>	<b>18.086</b>	<b>100,0</b>	<b>21.468</b>	<b>100,0</b>	<b>16.953</b>	<b>100,0</b>	<b>15.725</b>	<b>100,0</b>	<b>15.260</b>	<b>100,0</b>	<b>16.442</b>	<b>100,0</b>	<b>15.563</b>	<b>100,0</b>	<b>20.165</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.



**COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

SERVANDO CANO LORENZO  
SANTIAGO GARCÍA ARAGÓN  
JOSÉ LUIS GARZO SALVADOR  
ELENA GARZO GARCÍA  
MARÍA DOLORES PALACIOS GONZÁLEZ





## **INTRODUCCIÓN GENERAL: POLÍTICA Y BIENESTAR EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO**

Corresponde a U. Beck (1995) la divulgación de la categoría de riesgo como rasgo de la sociedad moderna. Siempre las sociedades han vivido expuestas al riesgo. La novedad en las sociedades actuales consiste en que los riesgos no pueden atribuirse a demonios, dioses o fuerzas de la naturaleza, sino a decisiones humanas. Los riesgos actuales, además, no pueden resolverse o procesarse con las normas establecidas: vivimos tiempos de incertidumbre, de perplejidad, en una sociedad desbordada. El concepto de sociedad del riesgo se acuña para definir un cambio de época en varias áreas de referencia:

- a) En la relación con la naturaleza (riesgos ecológicos), cuyas reservas se consumen en un proceso de modernización permanente;
- b) En relación con los cambios en las formas de vida, de trabajo y de sociabilidad;
- c) En la relación de la sociedad con los problemas emergentes que pueden poner en peligro el orden social y que, por tanto, deben entrar en el campo de la acción política;
- d) En relación con los procesos de individuación y de destrucción de formas colectivas, de modo que los avatares biográficos no pueden resolverse en ámbitos comunitarios como la familia o la clase social; los riesgos vinculados a la trayectoria vital debe manejarlos el individuo mismo.

En la medida en que la sociedad se enfrenta consigo misma como sociedad del riesgo, la política adquiere un significado central, definida ésta como la construcción por diversos actores, grupos, agentes políticos, poderes centrales de las diversas formas de organización social (Touraine, 1999). Analizar una política no es sólo dar cuenta de medidas legales o administrativas, sino comprender el uso que una colectividad hace de su bien más apreciado: la vida humana, situando la mirada en un conjunto de decisiones y de relaciones que podemos llamar una sociedad.

De las múltiples definiciones sobre la política social, retenemos, desde la perspectiva teórica y empírica en la que se sitúa este trabajo, la que aporta Esping-Andersen (2000): «política social significa gestión pública de los riesgos sociales». Los estados de bienestar se han construido como estructuras de reducción de la incertidumbre y del riesgo, abriendo un campo de protecciones, seguridades y garantías (Ewald, 1996); su crisis actual se ha producido por el desajuste o la disyunción entre las viejas estructuras institucionales y la emergencia de nuevos perfiles de riesgo individuales y colectivos:

- a) Los mercados de trabajo demandan flexibilidad y crean inseguridad;
- b) A los jóvenes y las mujeres les resulta difícil iniciar una carrera profesional;
- c) Las personas de mayor edad se ven forzadas a elegir entre el paro forzoso o la jubilación anticipada;
- d) Una formación y cualificación escasas reducen las oportunidades vitales;

- e) Las biografías laborables inestables son una amenaza para los ingresos en la vejez;
- f) Son frecuentes los salarios en los límites de la pobreza;
- g) Las uniones matrimoniales son más inestables y, en consecuencia, las mujeres y los niños experimentan un creciente riesgo de pobreza;
- h) Crece la zona de la vulnerabilidad y, por tanto, los riesgos de exclusión son mayores.

A todo ello hay que añadir la tendencia a individualizar los riesgos, de modo que el individuo es el único responsable de su posición en la vida, en el mercado de trabajo y en la familia, lo que desemboca, de la mano de las ideologías liberales, en una reducción de las estructuras públicas de bienestar. Por otra parte, si se quiere más rigor en el análisis, estos perfiles de riesgo deben enmarcarse en campos, en el sentido de Bourdieu, distinguiendo tres categorías de riesgo: de clase social, de trayectoria vital e intergeneracionales (Esping-Ander- sen cit.), es decir, los riesgos se distribuyen de modo desigual entre los estratos sociales, hay un ciclo vital cambiante de la pobreza y las oportunidades vitales están condicionadas por el origen social; de aquí la necesidad de políticas de solidaridad, de protección, de acciones afirmativas y activas de igualdad que compensen las diferencias de partida, de trayectoria y de llegada. ¿Cómo se remodelan los regímenes y las estructuras de bienestar en los distintos niveles de poder frente a los nuevos riesgos?: ésta es, hoy, una pregunta esencial.

La cuestión de fondo que recorre este trabajo pretende ser la siguiente: ¿cómo desde el gobierno autonómico, con la participación de otros agentes, se han ido elaborando y poniendo en práctica estructuras y programas que pretenden incidir en esas zonas grises, de riesgo o exclusión que surgen en distintos campos: los servicios sociales, la educación, el empleo y la justicia?, es decir cómo, dentro de cada estructura, se van asumiendo necesidades emergentes que entran de este modo en la agenda política, con los objetivos de la integración y la autonomía, de asegurar un acceso igualitario al capital humano y al empleo y de protección de aquellas personas especialmente vulnerables. El desarrollo expositivo sigue este mismo orden: los servicios sociales en sus dos modalidades, la educación, el empleo y la justicia.

## 1. LOS SERVICIOS SOCIALES: LA NUEVA AGENDA POLÍTICA

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Los Servicios Sociales en sentido estricto, es decir, como una de las dimensiones del llamado Estado de Bienestar, ocupan un lugar estratégico en el ámbito de lo político, no por la magnitud del gasto que representan, sino como indicador de los modos como una sociedad piensa y se construye a sí misma. Cualquier reflexión sobre los Servicios Sociales hoy, es inseparable de dos cuestiones clave: ¿en qué sociedad vivimos? y ¿cuáles son las características de la política en una sociedad, aun sin nombre, pero designada como postmoderna?

La segunda modernidad es una modernidad política, no obstante la pregunta por lo político no debe hacerse al margen del análisis en torno a la diferenciación entre dos épocas de lo moderno: la modernización simple o industrial y la modernización reflexiva que impulsa a la invención de lo político<sup>1</sup>. Este análisis es más urgente aun, si cabe, en el campo de las políticas sociales y los Servicios Sociales, que necesitan de una reflexión teórico-sociológica

<sup>1</sup> Un sugestivo debate acerca de las modernidades simple y reflexiva se encuentra en U. Beck, A. Giddens y S. Lash. (1997): *Modernización reflexiva*, Alianza.

y no sólo operativa o instrumental; de lo contrario, como ya señaló Titmuss, la política social se sitúa en un vacío social, en tierra de nadie. La tierra inhóspita y abandonada de lo social, en la que las acciones quedan despojadas de su alcance y significación, sobre todo, cuando asistimos según algunos teóricos sociales y culturales a una despolitización de lo social y a una desideologización de la política. ¿Qué hacer frente a las estructuras y biografías de riesgo en una sociedad que parece incontrolable?

## 1.2. EL NUEVO CICLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los Servicios Sociales ocupan un espacio cuyos límites son aún imprecisos. A partir de su construcción político-institucional en los años 80, las Comunidades Autónomas y los municipios han seguido sus propios ritmos. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas ha contribuido a dotar a los Servicios Sociales de cierta homogeneidad en cuanto a unos mínimos básicos. No obstante, los Servicios Sociales necesitan con urgencia de una reflexión *sociológica* (ver cuál es la realidad que estructura el campo de lo social), *teórico-política* (en torno al papel de los servicios sociales en la estructuración de los Estados de Bienestar y en la consideración de los derechos que es necesario proteger) y *operativa* (definición de nuevos escenarios de programación y de gestión).

En el Principado de Asturias, la Consejería de Asuntos Sociales, creada tras el cambio político surgido de las elecciones de 1999, está realizando importantes esfuerzos en distintas direcciones: nuevas formas de pensar lo social, problemas emergentes que entran en la agenda política, una nueva regulación normativa de los Servicios Sociales, definiciones más coherentes de programas y recursos, y la puesta en práctica de escenarios operativos y de gestión con nuevas estructuras territoriales. A partir de estos hechos se puede formular la hipótesis o el interrogante de hasta qué punto los Servicios Sociales en Asturias han entrado en un nuevo ciclo.

La teoría del ciclo en el análisis de las políticas públicas, que utilizamos como hilo narrativo y como forma de reducir y seleccionar la información, descompone el proceso político en varias etapas: definición de problemas, su entrada en la agenda política, su proceso y emisión de respuestas o de acciones sobre cuyo comportamiento se ejerce el control o la evaluación. Desde el punto de vista del análisis son muchas las cuestiones pendientes y que quedan fuera de esta exposición y que se resumen en el siguiente interrogante: ¿cuáles son los factores que intervienen y modelan cada una de las etapas del ciclo político? Si cruzamos las etapas del ciclo de una política con las dimensiones de la misma (discursiva, de estilo, sustantiva y operativa), el espacio político se convierte en una zona de conflictos entre grupos, opciones, estilos y formas de actuar que configuran territorios diferenciados ideológica y políticamente<sup>2</sup>.

El hilo narrativo a seguir conforme a la perspectiva del ciclo de una política obliga a seleccionara la información de modo que para cada una de las etapas del ciclo, retengamos aquellos datos que indican que los Servicios Sociales han entrado en una nueva fase, lo que implica comparar, seleccionando secuencias temporales para mostrar continuidades o rupturas, y ver si se han producido cambios respecto de la etapa anterior. La perspectiva del ciclo

---

<sup>2</sup> Una amplia exposición del ciclo de las políticas públicas se encuentra en Ives Mény y Jean Claude Thoenig (1996): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel. El libro *Gobiernos locales y políticas públicas* (1998) de Quim Brugué y Ricard Gomá de Ariel, relaciona la perspectiva del ciclo con las dimensiones de una política. Una aplicación de este instrumental de análisis a los Servicios Sociales puede verse en Luis Moreno (2000): *Ciudadanos precarios*, Ariel.

configura, por otra parte, una estructura expositiva en torno al tema de los Servicios Sociales en el Principado de Asturias.

### 1.3. PENSAR LA REALIDAD SOCIAL

Una política social no sólo busca resolver problemas, sino crear cuadros de interpretación del mundo. La dimensión simbólica o discursiva de las políticas públicas está ganando terreno frente a otros paradigmas<sup>3</sup>.

En lo que se refiere al Principado de Asturias, las nuevas formas de conceptualizar lo social se sitúan básicamente en lo que podemos denominar el escenario programático. De todo el discurso (formas de pensar que tienen su expresión operativa) retenemos las siguientes orientaciones<sup>4</sup>:

- a) Como inicio se elabora un diagnóstico de la situación de los Servicios Sociales y se definen las bases para una política que incorpore el sistema de Servicios Sociales como el cuarto pilar del Estado de Bienestar junto a la educación, la salud y las pensiones. Como rasgos negativos del sistema se señalan: la discrecionalidad, la incertidumbre que crean en el usuario, el vacío social en el que se sitúan, la escasa clarificación del marco normativo, la poca visibilidad del sistema, la inadecuación de necesidades y estructuras;
- b) Se señalan algunos de los problemas emergentes dentro de los diversos sectores sociales (infancia, familia, grupos de riesgo...), que constituyen áreas críticas de intervención;
- c) Los Servicios Sociales se sitúan en un espacio definido en términos de exclusión/integración, dependencia/autonomía como ejes dinámicos que orienten la acción social;
- d) Se apuesta por un estilo político más orientado a la prevención o anticipación que a una acción reactiva que sólo pretende compensar los efectos perversos de situaciones de crisis;
- e) Se pretende avanzar en el proceso de universalización del sistema, de modo que las prestaciones se conviertan en un derecho subjetivo efectivo;
- f) La proximidad del sistema a los ciudadanos es el principio orientador de los escenarios operativos y de gestión, lo que entraña la extensión de la red primaria y la creación de nuevas estructuras territoriales;
- g) Se propone un modelo de planificación más racional, que anteponga la función al órgano, el fondo a la forma, las necesidades a la estructura;
- h) Todo este conjunto de orientaciones discursivas confluyen en la necesaria delimitación del espacio o esfera pública en el que los problemas no sólo se consideran como un asunto particular del individuo, sino de los poderes públicos y de una sociedad civil solidaria. Desde esta perspectiva los Servicios Sociales se conceptúan como una forma de «hacer sociedad», es decir, de crear vínculos, relaciones, para no abandonar a la persona a su suerte como proclaman las visiones neoliberales;

<sup>3</sup> Faure y otros (1995): *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, París. Puede consultarse también la *Revue française de science politique*, vol. 50, n.º 2, abril 2000.

<sup>4</sup> Para el análisis del discurso político sobre los Servicios Sociales se ha utilizado el «Programa para la legislatura» 1999, presentado por el Consejero de Asuntos Sociales a la Junta General del Principado, así como diversas tomas de posición en los medios de comunicación social.

- i) Por último, aunque el nuevo discurso no se agota aquí, se maneja una concepción del gasto social como generador de empleo y de actividad económica, en la línea de la llamada sostenibilidad social (Garcés, J., 2000)

Es obvio que la racionalidad de este discurso, siempre limitada, está sometida a la prueba de la práctica. Constatamos, no obstante, que este modo de pensar lo social, ha generado cambios en las otras dimensiones del ciclo de la política de Servicios Sociales.

Por otra parte, estas orientaciones se sitúan en un escenario socio demográfico con rasgos muy acentuados: incremento de la población mayor, profundo envejecimiento interno de la misma, reducción de la población joven, aumento de la población activa femenina, cambios en los modelos de familia e incremento de la población inmigrada. Además en el interior de cada sector social y como punto de partida para la definición de los programas, se analizan problemas emergentes, estructuras de riesgo que implican nuevas formas de mirar lo social. ¿Cambiar la mirada para actuar de otros modo? Los Servicios Sociales en el Principado de Asturias tienen una «nueva cara», como señalaba el propio Consejero de Asuntos Sociales.

## 1.4. MARCO NORMATIVO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

### 1.4.1. El reconocimiento constitucional de los Servicios Sociales y la distribución de competencias en la materia

Como es lógico, cualquier estudio sobre la regulación jurídica de una materia ha de comenzar necesariamente por el análisis de lo previsto al respecto en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico que es la Constitución de 1978. Sin embargo la única referencia expresa que aparece en el texto constitucional respecto a los Servicios Sociales se encuentra dentro del Capítulo Tercero: «De los principios rectores de la política social y económica», y más concretamente en el art. 50: “*Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.*” Como podemos ver, este precepto se refiere exclusivamente a las personas de la tercera edad y ofrece una consideración parcial e incompleta de la noción de Servicios Sociales, ya que se refiere sólo a un único destinatario como es el colectivo de la tercera edad. Además parte de una acepción demasiado amplia e impropia de los Servicios Sociales, que incluiría otras áreas o estructuras de bienestar como salud, vivienda, cultura y ocio.

Sin embargo, es evidente que en la Constitución de 1978 existe un reconocimiento de los servicios sociales, aunque no se trata de un reconocimiento expreso sino implícito, es decir deducido necesariamente desde la interpretación integradora de una serie de importantes preceptos constitucionales<sup>5</sup>. Algunos de estos preceptos proclaman principios de carácter general tales como los siguientes: art. 1.1 (proclamación del Estado social y democrático de Derecho), art. 9.2 (obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad sean efectivas), art. 10.1 (dignidad de la persona y derechos que le son inherentes), art. 14 (igualdad ante la ley).

<sup>5</sup> Véase en este sentido: Alemán Bracho, M. C., «Régimen jurídico de los Servicios Sociales en España», en la obra colectiva *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI, Madrid, 1996 (pp. 59 y ss.).

Además de los principios generales mencionados, la Constitución también recoge en el Capítulo Tercero del Título I (De los principios rectores de la política social y económica), una serie de artículos que recogen expresamente los derechos a la protección de una serie de colectivos: art. 39.1,2 y 3 (protección de la familia y especialmente de los hijos), art. 39.4 (protección de los niños), art. 42 (trabajadores españoles en el extranjero), art. 48 (política de juventud), art. 49 (atención a los discapacitados), art. 50 (suficiencia económica y bienestar durante la tercera edad)

Por último, en la Constitución hay otros artículos no ubicados en este Capítulo Tercero, que recogen referencias a la atención de otros colectivos concretos como: art. 25 (reeducación y reinserción social de presos y ex reclusos), art. 13.4 (asilados y apátridas)

Además de estos preceptos constitucionales que se refieren expresamente a materias relacionadas con los servicios sociales, el artículo 10.2 establece que: “ *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España* ”. En este sentido hay que citar una serie de normas internacionales ratificadas por España e incorporadas a nuestro ordenamiento que se refieren de modo expreso al reconocimiento de los Servicios Sociales: el artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, (a la que se remite el artículo 10.2 del texto constitucional), el artículo 11 del *Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales*, de 19 de diciembre de 1966 (BOE n.º 103, de 30 de abril de 1977), los artículos 13 y 14 de la *Carta Social Europea*, de 18 de octubre de 1961 (BOE n.º 153, de 26 de junio de 1980).

Así pues, de todo lo anterior cabe afirmar que la necesaria existencia de un sistema público de servicios sociales está recogida de modo implícito en la Constitución de 1978, dado que de lo contrario todos los principios constitucionales que hemos visto quedarían vulnerados al no poder llevarse a la práctica. Asimismo dicho reconocimiento se ve reforzado por la existencia de normas internacionales que así lo establecen expresamente, y que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico español tras su ratificación y publicación oficial.

Hasta aquí nos hemos estado refiriendo a la regulación implícita de los Servicios Sociales en la Constitución norma suprema de nuestro Estado, sin embargo dado que esa misma norma establece un sistema político descentralizado en el que conviven diferentes administraciones públicas, será necesario determinar cuáles son competentes en materia de Servicios Sociales. En realidad la Constitución no resuelve este punto, pues la materia Servicios Sociales no aparece ni entre las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1) ni entre las de las Comunidades Autónomas (art. 148.1); no obstante en la práctica los Servicios Sociales han sido asumidos por parte de las Comunidades Autónomas amparándose, en su mayor parte, en el punto 18 del artículo 148.1 de la Constitución, que recoge la asistencia social como una competencia exclusiva de las mismas<sup>6</sup>.

No obstante, la Ley también reconoce competencias en materia de Servicios Sociales a uno de los entes que integran la Administración Local como son los municipios. Concretamente la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su artículo 25.2.K que: «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos

<sup>6</sup> Esta equiparación o identificación entre los conceptos de asistencia social y servicios sociales, que da lugar a la asunción de competencias en esta última materia por parte de las CC.AA., es discutible y carece de fundamento teórico a nuestro entender, pues se trata de dos conceptos relacionados entre sí pero muy diferentes en su contenido. Por esta razón pensamos que la asunción de competencias en materia de servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas debería haberse construido sobre fundamentos más sólidos; en concreto mediante la incorporación de dicha materia a los respectivos Estatutos de Autonomía tal y como prevé el artículo 149.3 de la Constitución respecto de las materias que no son competencia exclusiva del Estado.

de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestación de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social»<sup>7</sup>. También señala en su artículo 26.1.C: «la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a otorgar la prestación de Servicios Sociales».

#### **1.4.2. La regulación autonómica de los Servicios Sociales en el Principado de Asturias**

- *Estatuto de Autonomía para Asturias (L. O. 7/1981, de 30 de diciembre)*

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias fue aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre<sup>8</sup> (BOE n.º 9, de 11 de enero de 1982). El Título I del Estatuto se refiere a las competencias del Principado de Asturias y en el artículo 10.1 son enumeradas las materias de competencia exclusiva, entre las que se recogen, en los apartados 24 y 25, las siguientes:

- 10.1.24. *Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social.*
- 10.1.25. *Protección y tutela de menores, sin perjuicio de la dispuesto en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución.*

Tal y como especifica el artículo 10 en su punto 2, «*En el ejercicio de estas competencias, corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva...*».

Puede apreciarse como el Estatuto emplea, en el apartado 10.1.24, una formulación compleja en la que se recogen cuatro nociones diferentes como son: asistencia y bienestar Social, desarrollo comunitario y actuaciones de reinserción social.

En el caso asturiano es llamativo que el Estatuto no haga referencia en ningún momento a los Servicios Sociales sobre todo teniendo en cuenta que las dos leyes aprobadas para regular este ámbito con carácter general han recibido la denominación de «Ley de Servicios Sociales». Esta aparente contradicción podría dejar en el aire alguna duda sobre una posible extralimitación respecto de las competencias asumidas en el Estatuto, aunque como ya se ha visto anteriormente, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han seguido el mismo camino, optando por incorporar los Servicios Sociales a partir de una discutible interpretación expansiva del concepto de Asistencia Social y de las competencias en esta materia.

Sin embargo, la ausencia de una referencia explícita a los Servicios Sociales como competencia exclusiva en el Estatuto contrasta con la inclusión de algunas materias junto a la asistencia y bienestar social, en el artículo 10.1.24 y 25, cuya presencia puede considerarse redundante e innecesaria en algunos casos e incluso inapropiada en otros.

Tal es el caso de «desarrollo comunitario y actuaciones de reinserción social», que en todo caso deberían interpretarse como materias ya incluidas dentro de la asistencia y bienestar social.

<sup>7</sup> En este sentido la Ley 5/1987 de Servicios Sociales del Principado de Asturias afirma al respecto en sus artículos 7 y 12 que: «En el marco de las obligaciones establecidas por la legislación de régimen local, corresponden a los concejos solos o asociados, la promoción, gestión y desarrollo de los servicios sociales comunitarios».

<sup>8</sup> El contenido original del Estatuto ha sufrido las siguientes reformas: L.O. 3/1991, de 13 de marzo (BOE n.º 63, de 14-3-91) y corrección de errores en BOE n.º 65, de 16-3-91); L.O. 1/1994, de 24 de marzo (BOE n.º 72, de 25-3-94 y corrección de errores en BOE n.º 57, de 8-3-95); L.O. 1/1999, de 5 de enero (BOE n.º 7, de 8-1-99).



Algo parecido ocurre con la referencia expresa a las competencias en materia de «tutela y protección de menores», pues cabe preguntarse por la necesidad de citar explícitamente esa materia cuando además no se hace referencia a otras áreas como podrían ser la atención a personas mayores o a personas con discapacidades o dependientes, por citar algunas.

En definitiva quizás sería conveniente actualizar de nuevo las disposiciones competenciales del Estatuto en estas materias, suprimiendo fórmulas innecesarias e incluyendo en todo caso a los Servicios Sociales como materia de competencia exclusiva junto a la Asistencia Social para conciliar de este modo las previsiones constitucionales con el desarrollo autonómico posterior.

- ***Legislación autonómica de desarrollo***

En lo que se refiere a la legislación autonómica en materia de Asistencia Social/Servicios Sociales hay que citar las siguientes normas:

- Ley 6/1991, de 5 de abril, del Ingreso Mínimo de Inserción (BOPA n.º 87 de 17 de abril de 1991)
- Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano (BOPA n.º 89 de 19 de abril de 1991), modificada parcialmente por Ley 2/1998, de 26 de noviembre (BOPA n.º 279 de 2 de diciembre de 1998) y por Ley 17/1999, de 31 de diciembre (BOPA n.º de 31 de diciembre de 1999)
- Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor (BOPA n.º 32 de 9 de febrero de 1995)
- Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras (BOPA n.º 89 de 19 de abril de 1995)
- Ley 10/2001, de 12 de noviembre, de Voluntariado (BOPA n.º 266 de 16 de noviembre de 2001)
- Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (BOPA n.º 56 de 8 de marzo de 2003)

- ***La nueva Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales***

Por su condición de norma general de referencia respecto a las materias que nos ocupan en el presente trabajo, es necesario referirse de modo especial a la Ley 1/2003 de 24 de febrero, de reciente aprobación, cuya entrada en vigor ha supuesto la derogación de la anterior Ley de Servicios Sociales (Ley 5/1987) que ha permanecido vigente durante casi dieciséis años.

La nueva Ley de Servicios Sociales pertenece a una segunda generación de leyes autonómicas de Servicios Sociales que pretenden romper con la dinámica de las leyes anteriores, caracterizadas por su excesiva generalidad, sobre todo en lo que se refiere a la indefinición de prestaciones e inexigibilidad de las mismas. En este sentido el aspecto más relevante y novedoso de la Ley 1/2003 se encuentra en su Título IV dedicado a las prestaciones del sistema público de Servicios Sociales. El art. 20 del citado Título junto con la Disposición Adicional Segunda de la Ley, obligan a la aprobación, vía reglamentaria y en un plazo de dos años, de un «Catálogo de prestaciones» que contendrá el conjunto de prestaciones del sistema y a través del cual se reconocerán aquéllas que tendrán el carácter de fundamentales y serán exigibles como derecho subjetivo.



Desde este punto de vista la nueva Ley puede suponer un paso decisivo hacia la progresiva configuración de las prestaciones de Asistencia Social/Servicios Sociales como derechos subjetivos perfectos tal y como sucede tradicionalmente con las prestaciones de Seguridad Social. Sin embargo y hasta la aparición del Catálogo al que se refiere la Ley, quedan en el aire incógnitas respecto a la futura configuración de algunas de las prestaciones de dicho Catálogo como derechos subjetivos plenos o perfectos. En concreto nos referimos a la redacción del art. 20 de la Ley en su apartado 2 en el que se afirma literalmente: “*El catálogo de prestaciones distinguirá como fundamentales aquellas que serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en el mismo directamente o previa indicación técnica y prueba objetiva de su necesidad, con independencia, en todo caso, de la situación económica de los beneficiarios.*”

Resulta, en nuestra opinión, un poco ambigua y desconcertante la referencia que se realiza a una «...**previa indicación técnica y prueba objetiva de su necesidad**...», ya que cabe interpretar este pasaje como resto de una cierta discrecionalidad por parte de la Administración, lo que siembra alguna duda sobre la posibilidad de considerar las prestaciones sometidas a dichos condicionantes como auténticos derechos subjetivos plenos y perfectos. No obstante sólo es posible hacer conjeturas hasta la definitiva aparición del Catálogo que habrá de despejar cualquier duda al respecto.

Por otra parte, la nueva Ley de Servicios Sociales también prevé una nueva ordenación territorial de los mismos en su Título III (Capítulo 2) que habrá de plasmarse en la elaboración, también vía reglamentaria y en el plazo de ocho meses, de un nuevo Mapa asturiano de Servicios Sociales, en el cual se establecerán las correspondientes divisiones territoriales en áreas, distritos, zonas básicas y zonas especiales de Servicios Sociales.

Otra novedad respecto a la Ley anterior se encuentra en el Título V donde se elevan a rango legal los derechos y deberes de las personas usuarias del sistema público de Servicios Sociales y, por último los Títulos VIII y IX se ocupan de regular respectivamente la inspección de Servicios Sociales y el régimen sancionador para las posibles infracciones que pudieran producirse. Estos dos aspectos no estaban presentes originariamente en la Ley anterior y fueron incorporados tras la reforma parcial realizada sobre la misma a través de la Ley 17/1999 de 31 de diciembre.

Por lo demás, la Ley 1/2003 amplía y actualiza en términos generales la regulación de la Ley 5/1987 en lo que se refiere al objeto y principios generales de la misma (Título I), distribución de competencias (Título II), ordenación funcional (Capítulo 1 del Título III), regulación de la iniciativa social en la materia (Título VI) y financiación del sistema (Título VII)

- ***Normas de rango reglamentario***

Dado que no es posible citar el gran número de normas reglamentarias aprobadas desde la creación de la Comunidad Autónoma y vigentes aun en la actualidad, nos limitaremos al último período 1999-2003 en el cual se han aprobado importantes normas reglamentarias para regular determinadas materias de gran trascendencia.

Con carácter general, destaca la aprobación del **Decreto 154/1999, de 14 de octubre**, por el que se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para el Bienestar Social. Asimismo reviste una gran importancia el **Decreto 42/2000, de 18 de mayo**, por el que se regula de nuevo la ayuda a domicilio derogando la normativa anterior que había quedado superada por el desarrollo de esta prestación.

También hay que mencionar el **Decreto 49/2001, de 26 de abril**, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios sociales de la Administración del Princi-

pado de Asturias, así como el **Decreto 79/2002, de 13 de junio**, por el que se aprueba el Reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de servicios sociales.

En cuanto al ámbito de los servicios sociales especializados, cabe destacar en el área de personas mayores el **Decreto 29/2000, de 6 de abril**, por el que se regula el régimen jurídico y el sistema de acceso a los centros de día para personas mayores dependientes, así como el **Decreto 56/2001, de 24 de mayo**, por el que se crea y regula el Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias.

Respecto a la atención a personas con discapacidad, hay que mencionar el **Decreto 180/1999, de 30 de diciembre**, por el que se crea la tarjeta de estacionamiento de vehículos que transportan personas con movilidad reducida.

En cuanto al área de infancia y familia destaca por su importancia el **Decreto 46/2000, de 1 de junio**, por el que se aprueba el Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de menores, con el objetivo de reordenar los procedimientos en estas materias.

Finalmente se ha aprobado también el **Decreto 21/2000, de 2 de marzo**, sobre indemnizaciones a ex presos y represaliados políticos, para dar cobertura a aquellas personas que con la normativa estatal quedaban fuera de protección.

## 1.5. EL ESCENARIO DEMOGRÁFICO Y TERRITORIAL

La estructura de la población de Asturias se ha transformado profundamente a lo largo de las dos últimas décadas. En los años 80 se inicia una caída en su crecimiento con una pérdida de 39.115 habitantes entre 1981 y 1996. Esta caída presenta diversas intensidades según las diferentes áreas territoriales. Las áreas oriental, occidental y las cuencas mineras pierden población desde los años 60, aunque con distintos ritmos, de modo que, en la actualidad, el 70% de la población asturiana se concentra en las áreas centrales, es decir, en el área de Avilés (aunque en los años 80 también comienza a perder población), Gijón y Oviedo. La distribución de la población por áreas de atención socio-sanitaria en % , tiene el perfil que se expresa en la tabla siguiente:

**TABLA 1.1**  
**Distribución de la población de Asturias**  
**por áreas socio-sanitarias**

Áreas	Porcentaje
Eo-Navia	5,3
Cangas de Narcea	3,5
Avilés	15,0
Oviedo	28,7
Gijón	26,6
Arriendas	7,5
Mieres	8,3
Langreo	5,1
<b>Total</b>	<b>100</b>

FUENTE: Mapa de recursos sociales del Principado de Asturias, 2000. Elaboración propia.

Según la última revisión padronal (SADEI 1998), la población de Asturias en términos absolutos es de 1.081.834 habitantes, con un 48% de hombres y un 52% de mujeres. El profundo envejecimiento es otro de los fenómenos que caracteriza la población de Asturias; según los últimos datos (1998), la población mayor de 65 años era de 221.532 personas, lo que representa un 20,4% de la población total, cuatro puntos por encima de la población española. A ello hay que añadir también el fenómeno del envejecimiento interno: la población mayor de 80 años asciende a 50.397 personas, lo que representa un 4,7% de la población total, con un fuerte desequilibrio por géneros (65% de mujeres frente al 35% restante de hombres). Además un 22,5% de estas personas viven solos/as. El envejecimiento es más acusado en las áreas oriental y occidental de Asturias; envejece la población y cae la fecundidad, de modo que la proporción de menores de 15 años se ha reducido en la última década de un 20% a un 12%. Estos procesos demográficos son el resultado de profundos cambios estructurales, entre los que destaca el hecho de que Asturias ha entrado en una situación de grave declive industrial que se traduce en una reducción de la población activa, crecimiento del paro (sobre todo en mujeres y jóvenes), transformación de los modelos y de las estrategias familiares, etc. Todos estos hechos configuran un escenario sociodemográfico para los próximos años caracterizado por los siguientes rasgos: se incrementa la población de personas mayores, disminuye la población joven, se recupera débilmente la fecundidad y aumenta la población inmigrante. Los Servicios Sociales necesitan de una reflexión más amplia acerca de los indicadores de riesgo y su concreción en las zonas de atención a partir de las características del escenario sociodemográfico del presente y del mañana.

La ordenación territorial de los Servicios Sociales, desde la diversificación y descentralización se ha ido ajustando a una división del territorio asturiano por áreas sociosanitarias, de modo que todos los recursos se adscriben a un área territorial, excepto aquellos que, por sus características, deben tener un ámbito más general. La zonificación establecida es la que divide Asturias en 8 zonas básicas de salud, y las zonas básicas de Servicios Sociales se corresponden con esa división sanitaria. Por otra parte, cada área se subdivide en zonas más pequeñas (municipios y mancomunidades) y éstas, a su vez, en Centros de Servicios Sociales y Unidades de Trabajo Social.

## **1.6. LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS**

### **1.6.1. La centralidad de la atención comunitaria**

La atención primaria de Servicios Sociales se ha construido en los últimos años a partir de diversas tendencias. Se define, en primer lugar, por oposición a la institución cerrada o «total», en expresión de E. Goffman, como forma de respuesta a las necesidades individuales y colectivas. Por tanto, lo comunitario se refiere, en una primera aproximación, a la necesidad de atender a las personas en su entorno habitual de vida y convivencia. Esta idea se expresa desde el punto de vista organizativo en la necesidad de delimitar un primer lugar de contacto con el sistema de Servicios Sociales, próximo a los usuarios, visible e identificable; y no sólo como «puerta de entrada», sino como espacio visible de relación en el que se oferten las respuestas o prestaciones que el sistema contiene. Las vinculaciones con otros niveles de atención deben basarse en el principio de la centralidad de las Unidades de Trabajo Social de zona (UTS), como lugar en el que se procesan las demandas y que activa, a su vez, el nivel especializado. Además es el que continúa la atención una vez finalizada la de los demás niveles. La atención primaria ocupa un espacio estratégico central en el sistema.

La dimensión comunitaria de los Servicios Sociales es, por otra parte, una opción estratégica y un método de intervención: como objetivo estratégico debe hacer sociedad, crear redes, relaciones, vínculos sociales; como método de intervención, debe fomentar la participación.

El origen y el desarrollo de lo comunitario nace vinculado, también, a la necesaria integración de los servicios, capaces de ofrecer a la persona una respuesta integral. Los Servicios Sociales han funcionado no como un sistema, sino como acciones fragmentadas que se ofertan a la población, al modo de una gran superficie en la que el consumidor elige distintos productos en diversos lugares.

En resumen, la atención primaria tiene un contenido comunitario con una triple orientación:

- Toma como referencia comunidades locales concretas.
- Quiere crear y reforzar los vínculos comunitarios.
- Pretende actuar conjuntamente con los ciudadanos.

En este breve texto sobre los Servicios Sociales comunitarios, (lamentamos no poder profundizar más en el análisis de lo que consideramos un nuevo ciclo o un «nuevo rostro») retenemos básicamente la primera característica de lo comunitario, delimitado como atención localizada, próxima al ciudadano, es decir, como atención en la comunidad.

Conforme al hilo narrativo propuesto (problemas, agenda, acciones, organización), la información se selecciona en torno a dos campos: la estructura de la red básica de Servicios Sociales y la implantación territorial del contenido de algunos programas. Para ello, agrupamos los programas en torno a tres ejes:

- a) Familia, infancia y adolescencia, cuya función es el apoyo a menores en riesgo y familias vulnerables.
- b) El eje exclusión-integración, cuya función es trazar itinerarios hacia la integración social y laboral.
- c) El programa de personas mayores, en aquellos recursos que entrañan un respuesta localizada. El objetivo es exponer cómo se va construyendo lo comunitario desde los programas que podemos denominar sectoriales.

### **1.6.2. La red básica de Servicios Sociales**

Los Servicios Sociales se prestan bajo dos modalidades: como servicios sociales comunitarios y como servicios sociales especializados; éstos se delimitan en función de áreas críticas de riesgo y los comunitarios son aquellos que, con carácter global y polivalente tienen por objeto promover el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos orientándolos, en su caso, hacia los Servicios especializados. Los Servicios comunitarios se dirigen a toda la población, su ámbito de actuación es un territorio y constituyen un primer nivel de atención, cercano al ciudadano.

El Principado de Asturias cuenta con una red de atención de base ampliamente distribuida en el territorio, dotada de un importante volumen de recursos humanos, que alcanza a un porcentaje amplio de la población necesitada de atención.

Esta red desarrolla en cada área las Prestaciones Sociales Básicas que se definen como «un conjunto de acciones, medidas y ayudas que se realizan en el primer nivel de atención, que, usualmente, tienen un carácter general, pero que también pueden ser específicas y sectoriales». El contenido de las mismas se agrupa en torno a los ejes de: Información y Orienta-

ción; Ayuda a Domicilio y otros apoyos a la unidad de convivencia; Alojamientos alternativos, como espacios de convivencia en el propio medio vital; Prevención e Inserción para evitar los efectos de la exclusión social; Potenciar las expresiones de solidaridad y responsabilidad social.

**TABLA 1.2**  
**Usuarios de los Servicios Sociales por zonas como porcentaje del total de la población de cada zona**

Área	Población usaria	% usuarios/población total
1	3.382	5,9
2	864	2,3
3	8.958	8,4
4	10.824	3,5
5	16.038	5,5
6	3.675	6,7
7	1.725	2,1
8	2.847	3,2
<b>Total</b>	<b>48.313</b>	<b>100</b>

FUENTE: MRS del Principado de Asturias, 2001.

Para el desarrollo y la aplicación de estos contenidos, se ha ido construyendo un escenario operativo de fuerte arraigo territorial: Centros de Servicios Sociales, Unidades de Trabajo Social de Zona (UTSz) y la profesión de trabajo social como agente básico del sistema. Los Centros de Servicios Sociales son «un equipamiento integral de la red pública de servicios sociales, dotado de recursos humanos, materiales y financieros, dirigidos a prestar servicios sociales de carácter general a toda la población en su ámbito geográfico de actuación, a través de las Unidades de Trabajo Social, que son el nivel más básico de estas estructuras». En el Mapa de Recursos Sociales del Principado de Asturias se indican para el año 1999 los siguientes recursos comunitarios del sistema: 40 Centros de Servicios Sociales, 115 Unidades de Trabajo Social de zona, 104 trabajadores sociales.

**TABLA 1.3**  
**Distribución de la población de Asturias por áreas socio-sanitarias (%)**

Área	Centros de S.S.	UTSz	Trabajadores sociales
1. Eo-Navia	7	18	9
2. Cangas de Narcea	2	6	4
3. Avilés	5	16	18
4. Oviedo	9	38	27
5. Gijón	3	9	20
6. Arriandas	7	14	9
7. Mieres	3	5	7
8. Langreo	4	9	9
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>115</b>	<b>103</b>

FUENTE: Mapa de recursos sociales del Principado de Asturias, 2001. Elaboración propia.

Este escenario operativo y de gestión estará sometido a cambios en función de nuevos contenidos y programas, al mismo tiempo que los perfiles profesionales se han ido diversificando y ampliando.

**TABLA 1.4**  
**Evolución del personal de la red básica de Servicios Sociales**

<b>Cualificación</b>	<b>Año 1999</b>	<b>Año 2000</b>	<b>Año 2001</b>
Trabajadores sociales	104	118	122
Administrativos	58	67	75
Educadores	21	25	36
Psi/sociólogos	6	8	8
Director/coordinador	18	19	23
Otros	5	6	6
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>243</b>	<b>270</b>

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

La relación asistencial personalizada en el marco de las Unidades de Trabajo Social de zona, de base municipal, es el primer lugar de contacto de la población con el sistema de servicios sociales. En el último año de referencia según los datos de la Ficha Social (SIUSS 1999), las UTSz han atendido 78.456 demandas y realizado 66.512 intervenciones.

**TABLA 1.5**  
**Demandas atendidas en UTS por prestaciones del sistema de Servicios Sociales**

<b>Prestaciones del sistema</b>	<b>Demandas (en %)</b>
Información/orientación	47
SAD y otros apoyos a la convivencia	14
Alojamiento alternativo	5
Prevención e inserción	6
Prestaciones económicas	29
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>Total. N = 78.456 demandas en 1999</b>	

FUENTE: SIUSS, 1999. Consejería de Asuntos Sociales.

En el año 1999, y según la misma fuente, 43.835 usuarios han recibido atención desde los servicios sociales de base, es decir, un 4,03% de la población de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias han entrado en contacto con el sistema. La demanda es el momento en que se desencadena el proceso de intervención social; indica el momento en el que el usuario formula su demanda en la unidad correspondiente: las demandas más frecuentes son las de Información/Orientación, las Prestaciones económicas, el Servicio de ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad de convivencia. Por sector de referencia se entiende el grupo o colectivo con necesidades específicas que requieren una atención especial; el área más crítica es el de las personas mayores, la familia y la discapacidad.

**TABLA 1.6**  
**Intervenciones desde las UTS por sectores sociales**  
**de referencia**

Sectores sociales	Intervenciones (en %)
Familia	21,16
Infancia	9,05
Personas mayores	31,48
Personas discapacitadas	14,28
Minorías étnicas	5,36
Mujer	7,68
Toxicomanías	2,00
Grupos desfavorecidos	4,9
<b>Total</b>	<b>100</b>

*N = 66.512 intervenciones*

FUENTE: SIUSS, 1999. Consejería de Asuntos Sociales.

Los servicios sociales comunitarios son, también un campo importante de generación de empleo.

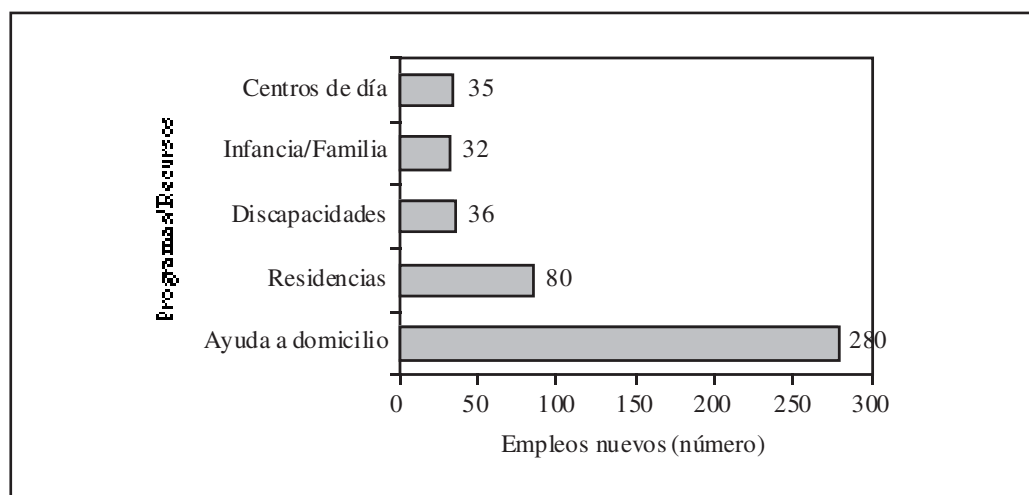


Figura 1. *Los Servicios Sociales como generadores de empleo (1999-2001).*

Señalar, por último, el dato de la evolución económica del Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas, como indicador de un crecimiento importante del sistema y de la apuesta del Gobierno autonómico por políticas que incidan directamente en los fenómenos del riesgo y la exclusión.

**TABLA 1.7**  
**Evolución económica del Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas**

Años	Com. Autónoma	Porcentaje	MTAS	Porcentaje	Total
1995	330.548.000	50	330.548.000	50	661.096.000
1996	571.336.887	64	317.678.000	36	889.014.887
1997	642.690.277	64	365.646.883	36	1.008.337.160
1998	746.572.117	66	381.030.960	34	1.127.703.007
1999	718.187.645	64	402.984.970	36	1.121.172.615
2000	1.247.000.000	74	441.000.000	36	1.688.000.000
2001	1.482.178.650	76	464.821.350	24	1.947.000.000

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

### 1.6.3. La dimensión comunitaria de los programas sectoriales

Los programas se agrupan en tres grandes áreas: atención a las personas mayores, apoyos a la familia, infancia y adolescencia e inserción social y laboral. El objetivo es mostrar cómo se ha ido construyendo lo comunitario en cada programa, para lo cual se han elegido los datos necesarios en función de dos perspectivas<sup>9</sup>: mostrar los cambios observables en el contenido de la agenda política y explicitar proyectos y actividades que tienen una clara expresión territorial y comunitaria. La información es más fecunda de lo que permite este brevísimo texto. En el área programática de atención a las personas mayores, retenemos, sobre todo, los datos del Servicio de ayuda a domicilio. En el campo de la familia, infancia y adolescencia, seleccionamos aquellas actividades que inciden en la habilitación de contextos familiares y de convivencia. En cuanto a la inserción socio-laboral, aportamos información acerca de la nueva estructuración y contenidos del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

#### 1.6.3.1. Entorno, familia, participación. El programa de personas mayores

La Comunidad Autónoma de Asturias está sometida a un fuerte proceso de envejecimiento general, de envejecimiento interno y con altos índices de soledad que abocan a las personas mayores a situaciones de riesgo y desprotección. Según datos referidos al año 2.001, la población mayor de 65 años representa un 21,6% de la población total, cinco puntos por encima de la media de la población española; los mayores de 80 años representan un 5,05% de la población mayor de 65 años. La presencia de la mujer es mayor en todos los tramos de edad; el desequilibrio por género se acentúa a partir de los 80 años. Estas tendencias se mantendrán en el futuro, con un más acusado índice de envejecimiento interno (en torno al 8% para el año 2016). Un 17,7% de la población mayor de 65 años y un

<sup>9</sup> Los datos se han extraído básicamente de las memorias del año 2000, en el caso del Programa de Personas Mayores y del Ingreso Mínimo de Inserción, y del Plan de Infancia 2000-2003. Otras informaciones proceden de documentos internos de la Consejería de Asuntos Sociales.



22,5% de los mayores de 80 viven solos; se constata, pues, un inquietante aumento de las situaciones y experiencias de soledad. La desigual intensidad del envejecimiento por zonas y la necesaria orientación comunitaria de los programas, ha reconducido la política de la vejez en el Principado hacia la creación de una red integral de servicios sociales, extendida por todo el territorio.

**TABLA 1.8**  
**Envejecimiento de la población del Principado de Asturias**  
**e índice de soledad de la población mayor de 65 años**  
**por áreas sociosanitarias**

Área	> 65/% población total	% de los que viven solos
1	25,1	7,5
2	22,0	7,9
3	18,2	10,5
4	19,5	13,8
5	19,5	13,8
6	27,4	11,1
7	21,8	10,6
8	21,3	10,5

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

Las políticas dirigidas a las personas mayores en el Principado se organizan en torno a dos orientaciones de base, que suponen ir más allá de los planteamientos residencialistas del pasado: programas de atención en el medio habitual de vida de la persona, apoyo a la familia cuidadora, y programas para la integración y participación en la comunidad, como reconocimiento de una ciudadanía activa (*empowerment*). Conforme con estas orientaciones, se está trabajando en la extensión y consolidación de una red integral de servicios sociales, a los que puedan acceder todas las personas y familias, y no sólo las más pobres. En menos de tres años se ha duplicado la cobertura de la ayuda a domicilio; se han incrementado las plazas en los Centros de Día pasando de 20 plazas en el año 1999 a 371 en el año 2001, con una previsión de 760 plazas para el año 2003 con 17 Centros repartidos por el territorio. Los centros sociales o de relación eran 28 en el año 1999, 34 en el 2000, con la previsión de alcanzar los 42 en el año 2003; se han potenciado, también, los alojamientos alternativos como apartamentos, viviendas tuteladas y alojamientos heterofamiliares.

En áreas de población rural se inició un programa experimental con la denominación de «Rompiendo distancias», como complemento del servicio de ayuda a domicilio y de apoyo a la familia cuidadora, y de integración en la comunidad a través de actividades de relación intergeneracional.

Desde los objetivos estratégicos de orientación comunitaria, los servicios de ayuda a domicilio (SAD) y de teleasistencia han crecido significativamente en los últimos tres años (7000 beneficiarios del SAD en el año 2001), con importantes incrementos porcentuales en cada zona, de modo que la cobertura global del servicio ha evolucionado del 1,2 al 3,9% en la actualidad.

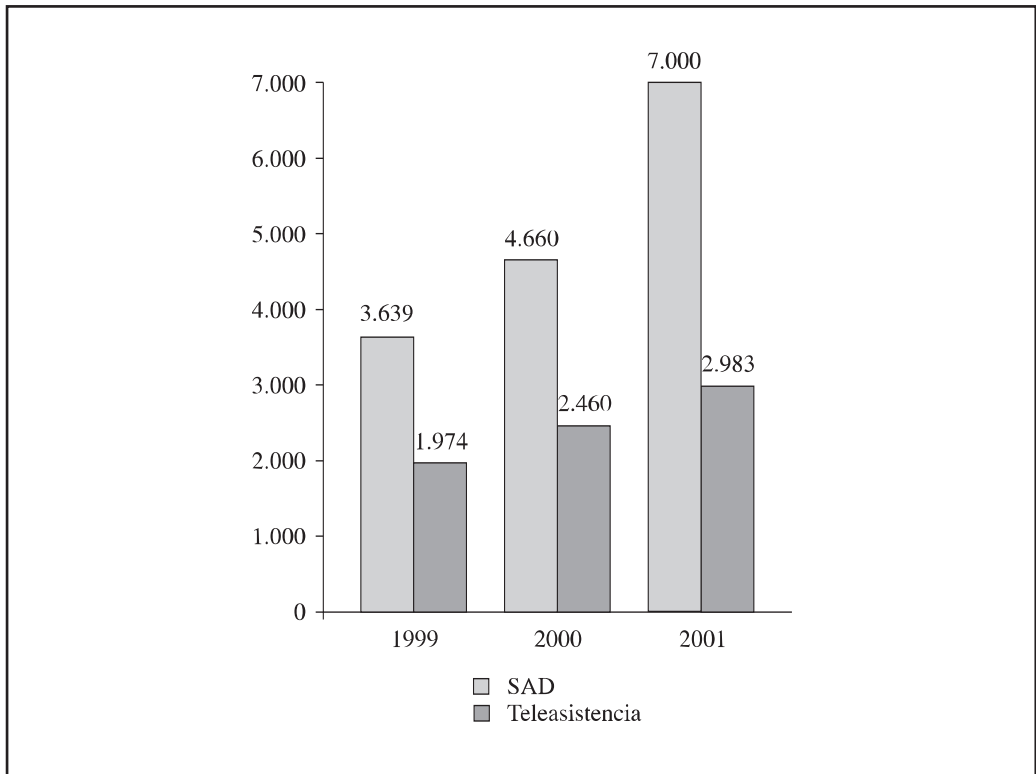


Figura 2. Evolución del número de usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia.

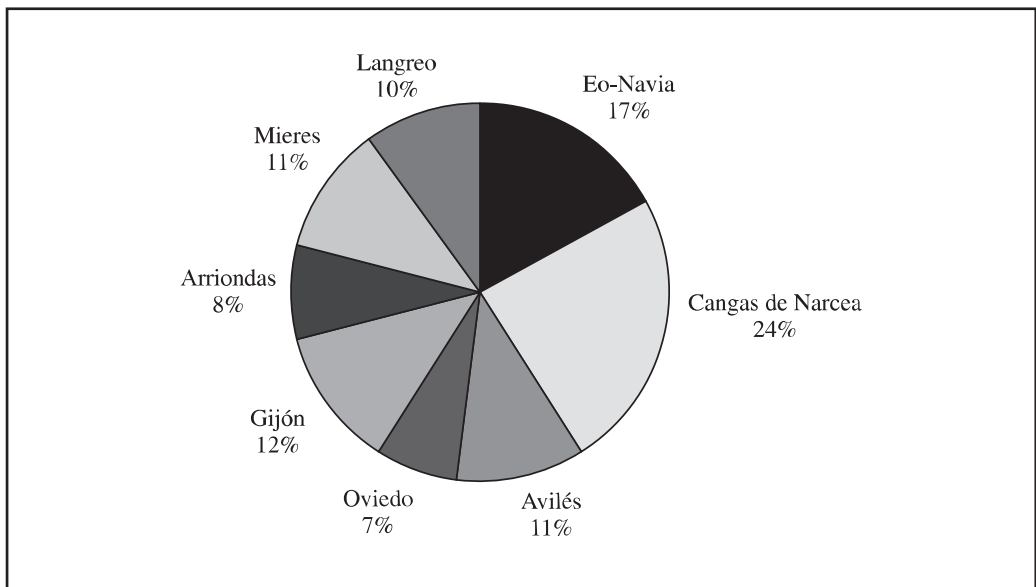


Figura 3. Incrementos porcentuales del SAD por áreas (1999-2001).

El presupuesto del SAD se incrementó en dos años en un 118%, pasando de 468 millones en 1999 a 1020 millones en el año 2001. En conjunto, el presupuesto de la Dirección General de Atención a mayores, discapacitados y personas dependientes ha crecido en tres años en más de 7.000 millones de pesetas.

**TABLA 1.9**  
**Presupuesto de la Dirección General de atención a mayores, discapacitados y personas dependientes**

Año 1999	4.563.165.000 pesetas
Año 2000	9.170.318.000 pesetas
Año 2001	11.091.578.000 pesetas
Año 2002	12.139.790.608 pesetas

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

### **1.6.3.2. Familias vulnerables, menores en riesgo. El programa de familia, infancia y adolescencia**

La población menor de edad del Principado de Asturias supone un 16,6% del total de la población, con un mayor peso de la adolescencia en relación a las edades más tempranas. El 70% de los menores se concentran en el área central, el 15,6% en la zona 3, un 29,7% en la zona 4 y un 24,7% en la zona 5, de un total de menores de 17 años de 179.285. Las áreas de Oviedo y Gijón agrupan al 62,5% de los hogares monoparentales, que ascienden a 8.182, y cuya persona principal es la mujer en el 87% de los casos frente a un 13% de hogares encabezados por un varón; la situación de la mujer es de separación o divorcio en un 50% de los hogares y de viudedad en un 23,4%. Una alta monoparentalidad es un indicador de riesgo o de vulnerabilidad, por lo que, en otras áreas se están desarrollando programas que tienen como referencia a la mujer y a la familia.

El internamiento del menor en un centro se considera como último recurso. El programa de infancia ha desarrollado recursos alternativos al internamiento que inciden en la habilitación de contextos sociofamiliares. Se han implantado nuevos programas, se ha creado un concepto presupuestario nuevo para apoyar el acogimiento familiar a través de la concesión de ayudas económicas para cubrir los gastos que ocasiona a las personas o familias acogedoras (90 millones de pesetas en el año 2001); se han implantado equipos territoriales de intervención técnica y de apoyo a las familias, con la función, también, de complementar a los servicios sociales municipales; se han desarrollado programas de orientación y mediación familiar, orientados a promover la superación de conflictos familiares, con la participación de los propios interesados; para los adolescentes en situación de riesgo, se han puesto en práctica actividades formativas, lúdicas y deportivas en horarios no lectivos; se ha procedido, también, a una ordenación del programa en distintas áreas: general, de prevención y apoyo familiar, de protección. Esta remodelación del programa en su totalidad está orientada a potenciar los espacios familiares y comunitarios, de modo que se reduzcan los internamientos, considerados como regresivos desde el punto de vista del desarrollo integral del niño.

En cuanto a las medidas protectoras, destacamos la tendencia inversa, producida en los últimos años, entre las medidas de alojamiento en centros y las de acogimientos familiares, de modo que, mientras las primeras sufren un notable descenso, las segundas se incrementan significativamente: los menores internados en el año 1989 eran 614, frente a 376 en 1997.

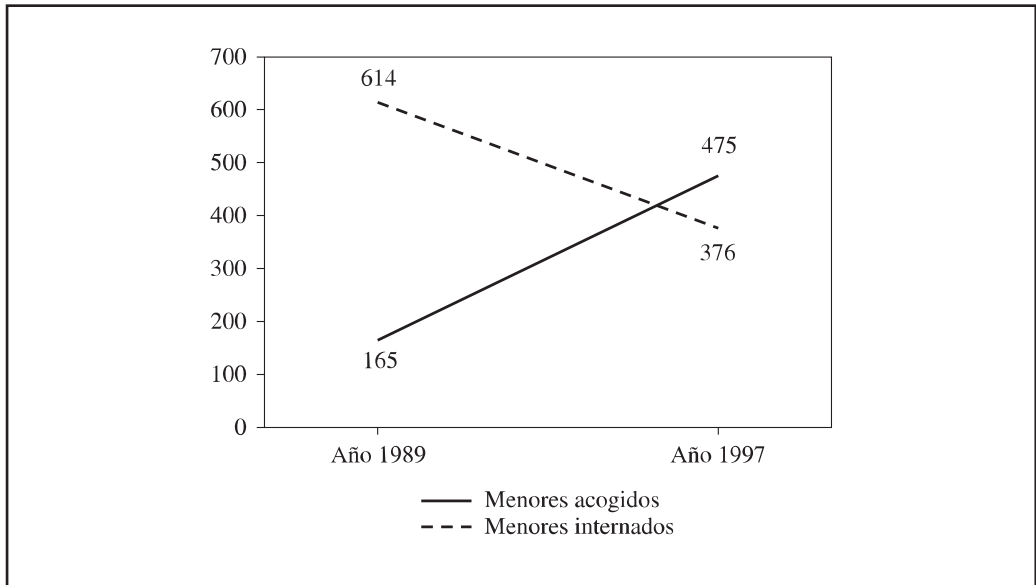


Figura 4. *Evolución del número de menores acogidos e internados (1989-1997).*

Los servicios sociales de base municipal juegan un papel fundamental en el proceso de atención a la infancia. Tomando como referencia el año 1997, un 43% de los expedientes abiertos a menores en situación de desprotección proceden de los servicios sociales municipales a través de su red primaria y un 10,7% de la Fiscalía de Menores.

### 1.6.3.3. *El ingreso mínimo: ¿renta de subsistencia o renta de inserción?*

Los servicios sociales deben delimitar su espacio en torno a dos ejes teóricos y programáticos: el eje dependencia/autonomía y el eje exclusión/inserción, de lo contrario pueden convertirse en un centro de derivación o en un ámbito cerrado en sí mismo al margen de otras instancias de intervención; es necesaria su articulación con otros programas para afrontar de modo conjunto, por la transversalidad de los problemas y las acciones, las situaciones de riesgo o de exclusión. Dentro de este ámbito de la inserción, se expone el plan del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), gestionado desde la Consejería de Asuntos Sociales, pero que, en su programación y realización, juegan un papel importante los servicios de base municipal y otras redes de participación. La brevedad del texto nos hace caer en un cierto descriptivismo. Un estudio más riguroso del IMI nos abocaría a plantear otros interrogantes y otra metodología: análisis del mercado de trabajo y su relación con una estructura económica en declive y, por otra parte, evaluar las posibilidades de una inserción real.

El IMI se define como «prestación económica destinada a proporcionar medios de subsistencia y promover actividades de inserción a personas que carezcan de recursos económicos con la finalidad de facilitar su integración social»; se actualiza según tres modalidades: el IMI laboral, orientado a la realización de actividades laborales por contratación de ayuntamientos u otras entidades; el IMI social para actividades de inserción; y el IMI formativo-ocupacional con cursos de formación y capacitación orientados al empleo. El programa se estructura conforme a un proceso participado en diversos espacios de comunicación y de con-

senso en el que el último eslabón es el usuario y su itinerario de inserción. Esta organización del plan en redes y flujos es una de sus novedades.

Las acciones concretas de inserción se plasman anualmente en el Plan General de Inserción (PGI) del Principado de Asturias, que elabora un órgano colegiado de planificación y que aprueba el titular de la Consejería de Asuntos Sociales; este PGI es el marco para los contenidos programáticos y para las acciones que se puedan llevar a cabo en materia de inserción. El nivel general se concreta en otro específico en el que las entidades públicas y privadas que deseen participar en el programa, elaboran un documento similar referido a su ámbito sectorial o territorial, denominado Plan Específico de Inserción (PEI). El último paso en el proceso de planificación, las personas beneficiarias suscriben un documento individual de compromiso en cuanto a la realización de actividades con el objetivo de la inserción. El plan individual vincula no sólo al titular de la prestación sino a todos los miembros de la unidad de convivencia. La gestión del plan está descentralizada: los ayuntamientos, a través de la red básica de servicios sociales recibe las solicitudes, se valoran y se hacen propuestas que se remiten a la Dirección de Servicios Sociales y Prestaciones de la Consejería.

Desde la perspectiva de la construcción de una nueva agenda política en el campo de lo social —hilo narrativo ya planteado— señalamos algunos de los cambios más significativos en el IMI:

- a) En los últimos años se incrementó significativamente el presupuesto del programa alcanzando en el año 2000 la cifra de 1.773.000.000 millones de pesetas.
- b) Se ha extendido la duración de la prestación hasta los 12 meses en la modalidad laboral y más de 12 cuando se trata de itinerarios de inserción con fases formativas y laborales.
- c) En el año 2001 se han concedido 3.615 ayudas que se concretan en 1,393 unidades familiares beneficiarias. El 63,49% de las prestaciones se concedieron en la modalidad de IMI laboral, un 29,63% en los casos de itinerarios de inserción, un 1,6% se ejecutaron en la modalidad social y un 5,2% fueron formativas; por tanto, un 93,11% de las ayudas concedidas tienen un componente laboral.
- d) En el año 2000 se concedieron 3.615 (85,8%) de las 4.210 ayudas solicitadas, lo que representó un cambio con relación a años anteriores: de 1 ayuda denegada por 4 aprobadas se pasó a 1 denegada por 8,5 aprobadas.
- e) En cuanto al perfil de los usuarios del programa, atendiendo a un conjunto de variables externas (poco significativas, por otra parte) anotamos lo siguiente: el grupo de edad que predomina es el de 25-44 años, bajos niveles educativos y culturales, un 95% en situación de desempleo. En cuanto al género, se rompe la tendencia del predominio de los varones como beneficiarios de la ayuda, con un ligero porcentaje, en la actualidad, a favor de las mujeres. Dato éste que se vincula al aumento de familias monoparentales.

Volviendo a la cuestión inicial: ¿rentas de subsistencia o inserción?, éste es el interrogante que se plantea en todos los programas de rentas mínimas de la llamada segunda generación. En el caso del Principado de Asturias, se constató en años anteriores una tendencia de retorno al programa IMI, por lo que se incluyó en memorias posteriores un «índice de cronificación». Un alto índice significaría una cronificación de las situaciones de exclusión de la población atendida. En el año 1997 un 35% del total de solicitudes eran de personas que demandaban una vuelta al programa: porcentaje que se mantiene en la actualidad. Los interrogantes sobre la capacidad de estos programas para producir una inserción real nace del hecho de que la inserción, tal como ha ocurrido a lo largo de la historia, se sitúa en un terreno ambiguo o tie-

rra de nadie entre la exclusión y la integración laboral, en sociedades en las que el trabajo es, por una parte, un bien escaso y, por otra, el principal factor de integración social<sup>10</sup>.

#### 1.6.3.4. Conclusiones

Sin la pretensión de evaluar de un modo metodológicamente adecuado el sistema público de servicios sociales del Principado de Asturias, se señalan, a modo de conclusión, algunos de sus rasgos más visibles.

- a) Los servicios sociales comunitarios han crecido significativamente en los tres últimos años, reordenando y ampliando las redes comunitarias; creció el número de usuarios, el presupuesto del sistema y se redujo el ratio población atendida/trabajadores sociales.
- b) Los servicios sociales, en general, han caminado hacia una mayor descentralización (un 24% del presupuesto de la Consejería de Asuntos Sociales se transfiere a las administraciones locales), tomando como referencia, para la implantación de programas y actividades, el territorio y la cercanía al ciudadano.
- c) Los servicios sociales se han convertido en un campo importante de generación de empleo.
- d) La agenda política es más sensible en la detección de situaciones emergentes de exclusión y riesgo para su inclusión en el espacio público.
- e) Se constata un mayor rigor en la producción de información interna y en la divulgación de las prestaciones y logros del sistema, por lo que éste ha adquirido, en los últimos años una mayor visibilidad.
- f) Frente al «espontaneísmo» y desorganización de la etapa anterior, se han dado pasos decisivos en la definición y regulación del espacio propio de los servicios sociales y del espacio compartido de lo privado-social.
- g) Los servicios sociales necesitan, no obstante, de una reflexión teórica y sociológica, de un proceso más reflexivo en la producción de información y de una evaluación global y por programas de acuerdo, no tanto con métodos de evaluación externa y cuantitativos, sino cualitativos y que pongan al sistema en situación de autoanálisis.
- h) Los servicios sociales necesitan, además, construir la articulación pendiente con otras estructuras de bienestar en aquellas zonas de la realidad en las que las problemáticas emergentes necesitan respuestas más integrales.

### 1.7. LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS: ÁREAS DE ACTUACIÓN MÁS RELEVANTES

#### 1.7.1. Equipos territoriales de Servicios Sociales de área

A través del Decreto 82/1999, de 11 de agosto por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Asuntos Sociales se crean los Equipos territoriales de Servicios Sociales de área. Se trata de equipos con una composición interdisciplinar formados por

<sup>10</sup> Un estudio de lectura obligada para ver cómo se construye históricamente lo social es el texto de Robert Castel (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós. Nuevos enfoques sobre el tema de la exclusión social y sobre la evaluación del sistema de Servicios Sociales se encuentran en Serge Paugan (1995): *La société française et ses pauvres*; y (1997): *La disqualification sociale*, ambos en PUF, París.

un auxiliar administrativo, un educador, un trabajador social, un pedagogo y un psicólogo que también ejerce funciones de coordinación.

El ámbito de actuación de los equipos territoriales son las respectivas áreas socio-sanitarias en las que se ha dividido el territorio del Principado de Asturias. En el período 1999-2002 se han puesto en marcha dichos equipos en seis de las ocho áreas socio-sanitarias.

En lo que se refiere a las funciones de los equipos territoriales de área cabe citar las siguientes:

- Apoyo y asesoramiento a la red de servicios sociales municipales.
- Supervisión de acuerdos y convenios del Principado con las corporaciones locales para el desarrollo de las prestaciones sociales básicas.
- Planificación, seguimiento y evaluación a nivel territorial de programas de lucha contra la exclusión y corrección de desigualdades, así como apoyo a los servicios sociales municipales en la elaboración de itinerarios individualizados de inserción en el marco del programa IMI (Ingreso mínimo de inserción).
- Orientación y cooperación en la elaboración de itinerarios de inserción y participación social de personas con discapacidad, así como diseño de estrategias para la protección de menores y la atención a personas mayores dependientes.
- Detección y análisis de la demanda como base para la planificación en el área.
- Proposición de planes y programas en el ámbito del área, así como efectuar la previsión de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de los mismos.
- Ejecución descentralizada de estrategias de intervención social, reforzando la actuación de los servicios sociales municipales así como apoyando la atención directa en casos determinados.

### **1.7.2. Familia, infancia y adolescencia**

En lo relacionado con estas áreas de actuación, la Consejería de Asuntos Sociales ha elaborado el «Plan de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia (2000-2003)», en el que se define la política general en las materias referidas para estos años. Este Plan realiza un diagnóstico de la situación actual en Asturias, que se caracteriza por una drástica reducción de la natalidad que se ha situado en el índice más bajo del Estado (0,83 hijos por mujer). Esta situación está comenzando a generar un importante desequilibrio generacional, caracterizando a la infancia como un grupo social cada vez más minoritario. Además las transformaciones respecto al modelo tradicional de familia extensa con el aumento de familias monoparentales o la aparición de nuevas formas de convivencia también son realidades a tener en cuenta para caracterizar la situación actual. En este contexto se reivindica desde el Plan la importancia de la etapa infantil para el desarrollo integral de la persona y se hace referencia a las necesidades psicosociales específicas de la infancia, tales como: afecto y seguridad; nuevas experiencias para fomentar el desarrollo emocional, cognitivo y social; reconocimiento, aprecio y normas claras y justas; asunción paulatina de responsabilidades. Finalmente se proclama la responsabilidad de los poderes públicos en la atención a la infancia, si bien se trata de una responsabilidad secundaria respecto a la responsabilidad de la familia que es la primaria.

Desde estos presupuestos el «Plan de atención a la infancia, familia y adolescencia (2000-2003)» plantea una política estructurada en cuatro áreas de actuación:

- General.
- De prevención y apoyo familiar.

- De protección.
- De responsabilidad penal.

Para cada una de estas áreas se plantean una serie de objetivos y acciones entre las que destacan:

**a) *Área general***

- La definición y distribución de funciones en materia de infancia, familia y adolescencia entre los servicios sociales municipales y autonómicos, así como la implantación de un procedimiento común de intervención ante situaciones de desprotección infantil.
- La coordinación de los servicios sociales con otros sectores de atención a la infancia, familia y adolescencia, en especial con los sectores de salud y educación.
- Mejorar la calidad de atención y fomentar la participación social en el diseño y prestación de los servicios sociales de atención a la infancia, familia y adolescencia.
- Desarrollar reglamentariamente la intervención administrativa en materia de protección y reforma.
- Fundamentar la atención social a la infancia, familia y adolescencia en un conocimiento exhaustivo de la realidad en Asturias.

**b) *Área de prevención y apoyo familiar***

- Promover el conocimiento sobre los derechos y las necesidades de la familia, infancia y adolescencia como un instrumento fundamental de prevención.
- Determinar las prestaciones mínimas de prevención y apoyo de cobertura autonómica e integrarlas en los recursos sociales comunitarios.
- Integración de los recursos de salud y educación necesarios para el desarrollo de programas y actuaciones de prevención y apoyo por parte de los servicios sociales especializados

**c) *Área de protección de menores***

- Evitar y/o reducir la institucionalización de menores en situación de desamparo.
- Promover la desinstitucionalización de menores alojados en centros.
- Asegurar el derecho a la intimidad de los menores alojados en centros de protección y responsabilidad penal.
- Ampliar las posibilidades de la medida de adopción

**d) *Área de responsabilidad penal de menores***

- Crear una unidad administrativa para el desarrollo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por la L. O. 5/2000, de 12 de enero.
- Disponer los programas y recursos necesarios para desarrollar las actuaciones de mediación, conciliación y reparación extrajudicial.
- Disponer los programas y recursos necesarios para desarrollar las medidas judiciales de medio abierto e internamiento respectivamente.

En cuanto a los recursos y programas para infancia, familia y adolescencia, contrastando el «Plan de atención a la infancia, familia y adolescencia» (2000-2003), con el «Mapa de



Recursos Sociales del Principado de Asturias» (Consejería de Asuntos Sociales, 2001) y con la «Memoria 1999-2003» (Consejería de Asuntos Sociales, 2003) se puede hacer referencia a los siguientes recursos así como a la evolución de los mismos en el último período:

**a) Área general de menores**

Recoge los recursos destinados a informar, orientar, evaluar y derivar en su caso hacia medidas de protección, ante situaciones de riesgo/desamparo. Los recursos que integra son los siguientes:

— *Equipo técnico de recepción, estudio y valoración de la medida a adoptar con respecto a los expedientes de protección de menores*

En el ejercicio de la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de protección y tutela de menores, corresponde a éste la adopción de las medidas contenidas en la Ley 1/95 de Protección del Menor, así como el desarrollo de las mismas.

Con el objetivo de conocer las circunstancias sociofamiliares del menor para quien se solicita una intervención protectora y adoptar respecto al mismo la medida más idónea, el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia dispone de un equipo técnico multiprofesional especializado en el desarrollo de esta función.

Las principales instancias por número de casos que llegan derivados al equipo técnico son: los Servicios Sociales municipales, la Fiscalía de Menores, equipos de Servicios Sociales territoriales de área, sistema de salud, sistema educativo, Juzgado de Menores, Juzgados de 1.<sup>a</sup> Instancia, policía, padres o familiares del menor y otras instancias en un número muy reducido.

Durante el período 1999-2002 se ha producido un leve descenso en el número de expedientes de protección de menores abiertos por año, pasando de 552 en 1999 a 514 en 2002.

Este mismo equipo tiene asignado el desarrollo de otras funciones: tramitación de acogimiento temporal de mujeres maltratadas, programa de desinstitutionalización de adolescentes y jóvenes alojados en centros, tramitación de la ejecución de medidas de medio abierto impuestas por el Juzgado de Menores, etc.

— *Unidad de primera acogida y observación de menores*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1/95 de Protección del Menor, los menores desamparados cuya tutela asuma la Administración del Principado de Asturias recibirán una atención inmediata en los centros o unidades de primera acogida y observación dispuestos al efecto.

Durante su estancia en los mismos, que se recomienda no supere los cuarenta y cinco días, se analizará su problemática a fin de determinar la medida de protección a adoptar más apropiada.

La unidad de primera acogida dispone de un total de 16 plazas

**b) Área de prevención y apoyo a la familia e infancia**

Reúne los programas y recursos que tienen como objetivo evitar la aparición de causas generadoras de situaciones de desprotección y aquellos que suponen la intervención precoz en el ámbito familiar cuando la situación se clasifica de riesgo.

— *Equipos de intervención técnica de apoyo a la familia*

Equipos que trabajan como apoyo a los Servicios Sociales generales en programas dirigidos a familias con hijos menores en situación de riesgo. Su objetivo es mejorar las relaciones familiares y las competencias individuales de cada uno de sus miembros a fin de evitar situaciones de desprotección del menor para conseguir la permanencia en su medio. Estos equipos también participan en la aplicación de medidas de protección.

A lo largo del período 1999-2003 el número de equipos de intervención técnica de apoyo a la familia se ha incrementado notablemente multiplicándose por cuatro, al igual que ha ocurrido con el número de menores y familias atendidos por los mismos que se ha multiplicado por siete.

— *Programa de orientación y mediación familiar*

Programas realizados por derivación de servicios sociales especializados, cuando un trabajo técnico con la familia puede evitar la exclusión del menor del medio familiar.

El número total de usuarios atendidos en este programa hasta final de 2002 ha sido de 201, de los cuales un porcentaje del 80% ha regresado o permanecido con su familia tras participar en el programa, mientras que el 20% restante han ingresado o permanecen en centros.

— *Guarderías infantiles para niños de 0 a 3 años*

Centros de apoyo a la familia en los que se imparte atención integral a niños/as con edades comprendidas normalmente entre 0-3 años e indirectamente se facilita la conciliación entre el mundo familiar y el laboral.

En este sentido, el número de plazas en el ejercicio actual en guarderías públicas de titularidad autonómica es de 240. No obstante, este ámbito de actuación se ha trasladado del sistema de Servicios Sociales al de Educación, de forma que durante el curso 2002-03 numerosos municipios asturianos han ido poniendo en marcha Escuelas infantiles para niños de 0-3 años en colaboración con las autoridades educativas autonómicas.

— *Centros de día para menores*

Son recursos de apoyo a la familia cuando ésta tiene una especial dificultad en hacerse cargo de hijos menores en horario extraescolar y también son recursos complementarios a la intervención que se realiza desde los Servicios Sociales con determinadas familias. También dispondrá, en su caso, de programas para la aplicación de medidas que fueran impuestas en razón de lo que se establece en la ley 5/2000 de 12 de enero.

Durante el período 1999-2003 se ha ampliado el número de plazas en centros de día para menores, pasando de 100 a 160.

— *Centros de acogida de mujeres maltratadas*

Prestación de alojamiento temporal a mujeres maltratadas, solas o acompañadas de sus hijos, cuando para evitar esta situación se han visto obligadas a abandonar el domicilio familiar y carecen de una alternativa normalizada de alojamiento.

Durante los años 1999 a 2001 existió, con dependencia directa de la Consejería de Asuntos Sociales una Unidad de Acogida de mujeres maltratadas acompañadas de sus hijos, con una disponibilidad de 40 plazas.

Por otra parte se mantiene, durante el período 1999-2003 un centro de acogida de mujeres maltratadas o en situación sociofamiliar grave solas o acompañadas de sus hijos, con un total de 20 plazas.

El número de mujeres y niños alojados durante el período 1999-2002 ha experimentado una evolución diferente, de forma que en el caso de las mujeres se ha producido un incremento pasando de 54 en 1999 a 69 en 2002, mientras que el número de niños ha descendido desde 45 en 1999 a 25 en 2002.

— *Programa de adolescentes*

Programa dirigido a adolescentes en situación de riesgo de exclusión, desarrollado por una entidad asociativa sin ánimo de lucro en espacios escolares en horario extraescolar y orientado a minimizar las conductas desviadas y promover conductas prosociales.

Este programa se inició en el ejercicio 2000 y el número de menores participantes en el mismo se ha incrementado notablemente durante el período 2000-2002 pasando de 40 a 116.

c) *Área de protección*

Agrupar todos los recursos dirigidos a responder a las situaciones de desprotección infantil que imposibilitan la permanencia del menor en su familia de origen.

— *Equipo técnico de acogimiento en familia*

El equipo realiza las actividades orientadas a desarrollar la medida de protección de acogimiento familiar, por la que se otorga la guarda del menor a una persona o familia cuando no es posible la permanencia del menor en su familia de origen.

En este sentido, el número total de acogimientos en familia extensa ha experimentado un importante incremento en el período 1999-2002, pasando de 139 en 1999 a 544 en 2002.

— *Equipo técnico de adopción nacional*

Desarrolla el conjunto de actuaciones propias de la gestión pública del procedimiento adoptivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respecto de los niños y niñas asturianos tutelados por la Administración del Principado de Asturias.

En lo que se refiere a la evolución de la demanda de solicitudes de adopción nacional, durante el período 1999-2002 se ha producido una disminución global de las mismas pasando de 110 en 1999 a 105 en 2000, con un fuerte descenso hasta 52 solicitudes en 2001 y recuperándose hasta las 80 registradas en 2002.

Por el contrario la evolución del número de menores en situación de tutela por el Principado de Asturias que pasan a situación de adopción o acogimiento preadoptivo se ha mantenido bastante estable, pasando de un número total de 43 menores en 1999 a 51 menores en 2000 y 2001 y 50 menores en 2002.

— *Equipo técnico de adopción internacional*

El Equipo técnico de adopción internacional tiene la función de desarrollar el conjunto de actuaciones propias de la gestión pública del procedimiento adoptivo de niños de otros países por personas o parejas residentes en el Principado de Asturias.

La evolución del número de demandas de solicitud de adopción internacional durante el período 1999-2002 ha experimentado un descenso desde las 103 solicitudes en 1999 hasta las 73 en 2002, pasando por 78 en 2000 y 60 en 2001.

En cuanto a la evolución del número de menores adoptados en Asturias procedentes de otros países, ha sido la siguiente: 31 en 1999, 26 en 2000, 35 en 2001 y 26 en 2002.

— *Equipo técnico de centros de menores y programas complementarios al alojamiento*

El equipo técnico de centros de menores se ocupa del apoyo y seguimiento a las medidas de protección de alojamiento en centros de menores.

Por otra parte durante el período 1999-2003 se han puesto en marcha distintos programas complementarios a la medida de alojamiento tendentes a responder a las nuevas necesidades detectadas. Se mantiene el programa de preparación para la vida independiente y se incorporan cuatro nuevos programas: de socialización, de inserción laboral para jóvenes desaventajados, de atención residencial a menores con necesidades socioeducativas especiales y de desinstitucionalización de menores alojados en centros.

— *Centros de alojamiento de menores*

Los centros de menores, propios o concertados, son un recurso de protección que proporcionan un contexto de desarrollo a los menores en situación de guarda o tutela por la Administración del Principado de Asturias que conlleva una separación temporal o permanente de sus padres o tutores procurando la adopción de medidas que restituyan al menor a su medio familiar o le procuren una familia alternativa.

El número de menores alojados en centros a lo largo del período 1999-2002 se ha mantenido bastante estable aunque con una ligera tendencia a la baja: 386 menores en 1999, 394 en 2000, 362 en 2001 y 361 en 2002. Sin embargo sí se ha producido un importante descenso en el número de menores alojados en centros pero cuya tutela no corresponde al Principado de Asturias reduciéndose en más del 50%, desde los 153 de 1999 hasta los 70 de 2002.

— *Programa de familias voluntarias*

Programa de apoyo a la medida de alojamiento en centro, a través del que se ofrece a los menores una alternativa al centro de alojamiento durante fines de semana, festivos y vacaciones.

Durante el período 1999-2003 el número de niños que participaron en este programa fue de 29 en otras tantas familias.

— *Programa de acogimientos y adopciones especiales «Se buscan abrazos»*

Programa de acogimientos y adopciones especiales para menores, alojados en centros, que debido a sus peculiaridades concretas tienen más dificultades que otros para vivir en una familia (menores con alguna discapacidad, etc.).

El programa se puso en marcha el año 2001 y el número de menores adoptados o acogidos fue de 9 niños en 5 familias acogedoras.

— *Programa de acogimientos en familia ajena «Familias canguro»*

Este programa se pone en marcha en 2002 como recurso alternativo al alojamiento en centros para menores que no pueden permanecer en su familia por atravesar ésta un período de crisis que imposibilita satisfacer sus necesidades básicas. Se trata de un recurso indicado cuando sea inviable el acogimiento en familia extensa y se caracteriza por su temporalidad no superior en ningún caso a dos años.

Desde su puesta en marcha han sido acogidos 5 niños en 3 familias.

**d) Área de responsabilidad penal de menores**

Incluye recursos y programas dirigidos a garantizar la correcta ejecución de las medidas dispuestas por el Juzgado de Menores en aplicación de la Ley Organica 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad de los menores.

— *Servicio de responsabilidad penal de menores*

Se crea en el año 2001 dependiendo del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia, y es la unidad administrativa a la que se encomienda el desarrollo de las competencias atribuidas al Principado de Asturias por la L.O. 5/2000.

— *Centro de internamiento*

Recurso de internamiento en régimen abierto, semiabierto y cerrado para la ejecución de las medidas adoptadas por el Juzgado de Menores en materia de responsabilidad penal. Se ha incrementado la dotación de personal (así como el equipamiento ampliándose el número de plazas de 20 a 68, además de dotar al centro de nuevos espacios para actividades formativas y posibilitar la adecuada separación de los internos en grupos de convivencia según sus características.

— *Programa de responsabilidad penal de menores en centros de día*

Programa dirigido a la ejecución de medidas alternativas al internamiento a través de actuaciones a realizar por los centros de día.

— *Programa de apoyo a la reinserción social*

Centro de reinserción para menores y jóvenes que al concluir una medida de internamiento deciden, voluntariamente, proseguir su formación profesional o garantizar la permanencia en un puesto de trabajo, como transición hacia la vida autónoma. Se trata de una residencia con ocho plazas.

— *Programa de formación profesional, orientación y empleo*

Programa dirigido a menores y jóvenes que están cumpliendo una medida de internamiento. Dispone de talleres de albañilería, carpintería e informática instalados en el centro de internamiento.

— *Programa de mediación, conciliación y reparación y ejecución de medidas alternativas al internamiento*

Programa dirigido a la ejecución de medidas alternativas al internamiento a través de dos tipos de actuaciones como son la prestación de servicios en beneficio de la comunidad (medida judicial) y la reparación (medida extrajudicial).

### 1.7.3. Personas mayores

Dentro del contexto general de envejecimiento de la población en los países desarrollados, este fenómeno está siendo especialmente acusado en España y más en concreto en Asturias. Así se desprende de los datos pertenecientes al último censo oficial que data de 1998, según los cuales la población mayor de 65 años en Asturias representaba un 20,4% de la población total, porcentaje que ya se situaba cinco puntos por encima del referido al total de la población española (15,4%). Esta tendencia se ha mantenido durante los últimos años, de forma que las previsiones indican que en el año 2016 casi la cuarta parte de la población asturiana tendrá más de 65 años, destacando especialmente el aumento de la población mayor de 80 años, con el previsible incremento de las situaciones de dependencia funcional. También es de destacar el fenómeno de la feminización del envejecimiento, dada la mayor esperanza de vida de las mujeres. A estos cambios demográficos hay que sumar las transformaciones que se han producido también en el orden social y familiar, lo cual ha influido notablemente en el debilitamiento del apoyo informal que en otro tiempo hacía innecesaria la atención social a los mayores excepto en situaciones marginales.

En cuanto a los principios generales que en el momento actual rigen la atención a los mayores, se puede comenzar estableciendo la siguiente distinción entre los recursos para la atención social a personas mayores:

- Recursos comunitarios: implican el mantenimiento de la persona en su medio habitual de vida (ejemplo: ayuda a domicilio, teleasistencia, etc.).
- Recursos institucionales: implican el ingreso en establecimientos residenciales.

En realidad existe un consenso generalizado a favor de los recursos comunitarios en base a los siguientes argumentos:

- Las personas mayores prefieren casi siempre permanecer en su hogar, incluso en situaciones de severa limitación de su autonomía.
- La institucionalización lleva consigo el desarraigo de los mayores, la ruptura con su medio y la pérdida de sus costumbres y modos de vida, todo lo cual puede precipitar el deterioro físico y psíquico.
- La atención comunitaria supone además un menor coste que la institucionalización con carácter general y siempre que se trate de un nivel medio de dependencia.

Sin embargo los establecimientos residenciales siguen siendo una alternativa necesaria para determinadas situaciones de alta y muy alta dependencia, sobre todo si se tiene en cuenta la disminución del apoyo informal y el limitado desarrollo que aun presentan los recursos y programas comunitarios.

Los principios generales que en este momento presiden las políticas sociales para la atención a personas mayores han evolucionado desde las intervenciones de carácter residual

centradas sobre todo en la institucionalización del anciano fuera de su contexto habitual, hacia nuevos modelos de intervención basados en las siguientes líneas de actuación:

- La atención a las situaciones de dependencia, priorizando el desarrollo de programas y recursos comunitarios de atención en el entorno habitual de la persona mayor, tratando de evitar en lo posible la institucionalización.
- Potenciación de medidas de apoyo a las familias cuidadoras.
- Fomento de la participación e integración en la comunidad de las personas mayores, reconociéndolas como ciudadanos activos en la sociedad y no como sujetos objeto de atención.
- Prevención de la dependencia, así como recuperación y desarrollo de la autonomía.
- Promoción de alojamientos dignos y adecuados como alternativa al hogar, cuando no sea posible la permanencia en el mismo.
- Propiciar la solidaridad social y el intercambio intergeneracional, así como el tejido asociativo y la iniciativa social en este campo.
- Actualizar y perfeccionar la formación específica de los profesionales que trabajan con mayores.

En cuanto a los recursos y programas para personas mayores, tomando como punto de partida el «Mapa de Recursos Sociales del Principado de Asturias» (Consejería de Asuntos Sociales, 2001) así como la «Memoria 1999-2003» (Consejería de Asuntos Sociales, 2003) se puede realizar la siguiente enumeración y análisis evolutivo de los recursos en esta materia durante los últimos años:

— *Centros sociales de personas mayores*

Centros sociales gerontológicos dirigidos a promover la convivencia, la participación comunitaria y la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores a través de la oferta de diferentes servicios y programas. En estos centros se desarrollan programas en diferentes áreas de intervención como son:

- Promoción de la salud.
- Comunidad, integración y participación.
- Ocio, cultura y educación.

En el período 1999-2003 se ha producido un importante incremento en el número de centros sociales para personas mayores de titularidad autonómica pasando de 23 en 1999 a 31 en 2003, además de los 20 centros municipales que han sido subvencionados para su construcción o mejora.

— *Centros de día para personas mayores dependientes*

Centros gerontológicos socioterapéuticos de apoyo a la familia que durante el día prestan atención a las necesidades básicas, terapéuticas y sociales de la persona mayor dependiente promoviendo su autonomía y una permanencia adecuada en su entorno habitual.

Puede afirmarse que la implantación de este recurso se ha realizado durante el período 1999-2003 en el que se ha pasado de un único centro de día existente en 1999 a 28 en la actualidad, lo que ha supuesto un incremento del número de plazas desde las 20 disponibles en 1999 a las 765 del año 2003.

— *Alojamiento heterofamiliar para personas mayores*

Recursos que, a través de ayudas económicas, permiten a la persona mayor, que debido a diferentes situaciones debe optar por dejar su casa, convivir con una familia de su comunidad, posibilitando la elección de un modelo de convivencia organizado en torno a un núcleo familiar cercano a su lugar habitual de residencia.

El número de alojamientos heterofamiliares se ha mantenido bastante estable durante el período 1999-2002, con un discreto aumento desde los 53 a los 58 alojamientos.

— *Recursos de alojamiento para personas mayores*

Durante el período 1999-2003, el número de plazas de alojamiento se ha incrementado desde 2500 en 1999 hasta 3054 en 2003. Por otra parte se ha comenzado a reorientar la red de residencias hacia las necesidades de las personas dependientes llevando a cabo las reformas necesarias para ese propósito.

- a) *Residencias para personas mayores.* Centros gerontológicos abiertos, de desarrollo personal y atención sociosanitaria interdisciplinar, en los que viven temporal o permanentemente personas mayores dependientes o con necesidades sociales.
- b) *Viviendas tuteladas para personas mayores.* Recursos de alojamiento para personas mayores que debido a diferentes situaciones deben optar por dejar su casa y que permiten elegir un tipo de vivienda más próxima y cercana a su modo de vida habitual, ofreciendo un modelo diferente al institucional.
- c) *Apartamentos para personas mayores.* Recursos de alojamiento para personas mayores que debido a diferentes situaciones de dependencia o necesidad social, precisan un modelo diferente al institucional más cercano al modo habitual de vida, que garantiza, al tratarse de pequeñas viviendas independientes, la privacidad.

— *Estancias temporales en residencias de personas mayores*

Estancias en centros residenciales u otros alojamientos alternativos, durante un período de tiempo limitado a sesenta días prorrogables excepcionalmente por un período igual al inicial, para cubrir necesidades transitorias bien de las personas mayores o bien de sus familias cuidadoras.

Durante el período 1999-2002 se han producido un total de 513 estancias temporales en residencias para personas mayores.

Por otra parte durante el año 2003 está previsto el inicio del programa de estancias de día en residencias de personas mayores, con la intención de facilitar la existencia de otro recurso intermedio para las personas mayores dependientes especialmente en la zona rural.

— *Programa «Rompiendo Distancias»*

Es un programa de dinamización y acercamiento de servicios a las personas mayores que viven en áreas de población rural dispersa. Promovido y coordinado por la Consejería de Asuntos Sociales, se ha puesto en marcha desde los Servicios Sociales municipales en determinadas zonas del Principado caracterizadas por su aislamiento y tiene dos ejes de actuación:



- Atención a las situaciones de dependencia:
  - Programas de apoyo al mantenimiento en el domicilio, complementando y mejorando el servicio de ayuda a domicilio desde el acercamiento de servicios.
  - Programas de apoyo a las familias cuidadoras.
- Participación e integración en la comunidad:
  - Programas de dinamización del asociacionismo.
  - Programas de dinamización intergeneracional.
  - Programas de fomento de la participación en la comunidad.
  - Programas de voluntariado.
  - Programas de promoción de la salud y envejecimiento satisfactorio.

Respecto a los datos de cobertura del programa «Rompiendo distancias», el número total de personas mayores participantes es de 3.219 con una edad media de 73 años. El 62% de los participantes son mujeres y el 38% restante son hombres.

**TABLA 1.10**  
**Evolución de los recursos específicos para personas mayores**

	1999	2003
Centros Sociales de personas mayores (autonómicos)	23	31
Centros de Día para personas mayores dependientes (número de centros/número de plazas)	1/28	20/765
Recursos de alojamiento para personas mayores (número de plazas públicas)	2.540	3.054

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

#### **1.7.4. Emigración, inmigración y cooperación**

Para ocuparse de la gestión de estas materias se crea dentro de la Consejería de Asuntos Sociales, y más concretamente en la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones, el Area de Emigración, Inmigración y Cooperación al Desarrollo a la cual está adscrita a su vez la Oficina de relaciones con las Comunidades Asturianas. En realidad emigración, inmigración y cooperación al desarrollo son materias diferentes aunque pueda existir relación más o menos estrecha entre las mismas, por lo que se analizarán por separado las diferentes líneas de trabajo en cada una de estas tres materias.

##### *1. Actuaciones en materia de emigración<sup>11</sup>*

La aprobación del Plan de Emigración 2001-2003 supone la elaboración de un documento a través del que se abordan una serie de actuaciones en esta materia, estructuradas en cuatro áreas de intervención:

<sup>11</sup> Con relación a esta materia es especialmente relevante la Ley del Principado de Asturias 3/1984, de 9 de mayo, de Reconocimiento de la Asturias (BOPA 17-5-1984) en la que se crea el Consejo de Comunidades Asturianas como órgano consultivo y de asesoramiento de las instituciones autonómicas en esta materia.

a) Área de apoyo social:

- Programas destinados a mejorar las condiciones de vida de los asturianos que residen en el extranjero (ayudas individuales para situaciones de urgente necesidad, ayudas para la cobertura de asistencia sanitaria, etc.).
- Programas para facilitar el retorno y favorecer el acogimiento (ayudas a emigrantes retornados, alojamiento residencial a emigrantes retornados mayores, programas de estancia temporal «Añoranza» y «Raíces», etc.).

b) Área cultural:

- Subvenciones a comunidades asturianas dentro y fuera del territorio español para actividades culturales.
- Dotación de fondos bibliográficos para las comunidades asturianas del exterior.
- Estudio de la situación actual de los emigrantes asturianos.
- Difusión de la lengua asturiana.
- Creación de la Escuela de Verano de Asturianía.
- Ayudas para estudios universitarios destinadas a descendientes de emigrantes.

c) Área de colaboración con la actividad emprendedora y empresarial.

d) Área de infraestructuras y equipamientos:

- Subvenciones a comunidades asturianas radicadas fuera y dentro del territorio español para inversiones en infraestructuras.
- Financiación a centros asturianos para la dotación de equipos informáticos.

2. *Actuaciones en materia de inmigración*

El colectivo de personas inmigrantes ha incrementado su número de un modo considerable en el Principado de Asturias durante los últimos años, pese a lo cual esta situación no es tan acusada como en otras Comunidades Autónomas. Según datos del INE actualmente la cifra de inmigrantes es de unas 13.000 personas en Asturias, a las que habría que sumar aquellas que no se han empadronado y están en situación irregular.

Para actuar sobre este colectivo se ha elaborado un Programa Integral de Actuaciones con los siguientes objetivos: promover una política global de integración de los inmigrantes, facilitar instrumentos de desarrollo personal y social para estas personas, potenciar su participación, y promover la información y sensibilización social sobre la realidad de la inmigración en Asturias.

Estos objetivos tratan de llevarse a cabo mediante las siguientes actuaciones:

a) Desde el año 2002 se realiza una convocatoria pública de subvenciones a entidades sin fines de lucro que realicen tareas en el campo de los servicios sociales especializados para el desarrollo de programas a favor de colectivos de inmigrantes residentes en el territorio del Principado de Asturias, en especial:

- Programas de fomento de la solidaridad y cooperación social.
- Programas de información, orientación y asesoramiento de inmigrantes.
- Programas de fomento de la participación de los inmigrantes en todos los ámbitos de la comunidad para desarrollar y consolidar el movimiento asociativo.

- Programas de promoción del acceso a viviendas dignas y lucha contra la infravivienda mediante el apoyo al funcionamiento de viviendas tuteladas de primera acogida o a viviendas de alquiler temporal.
- b) Convenios de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias y diferentes entidades (sindicatos y asociaciones) para información, orientación y asesoramiento de la población inmigrante, tramitación y seguimiento de permisos de residencia, asesoría jurídica y laboral, actuaciones de fomento de la solidaridad, acogida temporal, etc.
- c) Actuaciones para el desarrollo de programas de sensibilización de la sociedad civil dirigidos a evitar actitudes racistas y xenófobas y a promover la integración, interculturalidad y solidaridad.

Por otra parte desde hace dos años se ha promovido la creación del Observatorio Permanente de la Inmigración en Asturias, proyecto de observación cooperativa y de evaluación participativa que está siendo desarrollado por las entidades que constituyen el grupo ODINA con el fin de analizar y proponer estrategias adecuadas de intervención en esta materia.

### 3. *Actuaciones en materia de cooperación al desarrollo*

El presupuesto destinado a esta materia se ha triplicado en el período 1999-2003, además de ser aprobado un «Plan Cuatrienal de Cooperación al Desarrollo 2000-2003», para el cumplimiento de cuyos objetivos se llevan a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Programa de cooperación institucional: directa y mediante convenio.
- b) Programa de cooperación a través de ONGD: mediante subvención por convocatoria pública y mediante convenio.
- c) Programa de ayuda humanitaria: ordinaria o de emergencia.
- d) Programa de sensibilización.

#### **1.7.5. Conclusiones**

- A la vista de los datos recogidos a lo largo del presente apartado, cabe realizar una valoración positiva en lo que se refiere a la evolución de los Servicios Sociales especializados durante los últimos años en Asturias, teniendo en cuenta sobre todo la creación de nuevos programas y servicios y el incremento en muchos de los ya existentes.
- En el área de infancia, familia y adolescencia se ha priorizado especialmente la prevención, tal y como se deduce del fuerte incremento de los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia y de las plazas correspondientes a centros de día para menores.
- Respecto a la protección de menores, se han puesto en práctica nuevos programas complementarios a la medida de alojamiento en centros, así como programas dirigidos a favorecer el acogimiento y adopción de menores con necesidades especiales, además de reordenar el área de acogimientos y adopciones. También se ha llevado a cabo el objetivo de unificar criterios y definir un procedimiento para la intervención, mediante la elaboración del documento técnico «Guía de buena práctica en la intervención social con la infancia, familia y adolescencia y Manual de procedimiento de intervención ante situaciones de desprotección infantil».

- En cuanto al área de responsabilidad penal de menores, tras la aprobación de la L.O. 5/2000, se ha puesto en marcha a partir del año 2001 el Servicio de responsabilidad penal de menores. Además se han hecho obras para la adecuación del centro de responsabilidad penal de menores y se ha incrementado notablemente el personal para atender las nuevas necesidades.
- En lo que se refiere al área de personas mayores, se han priorizado de modo especial los recursos comunitarios de carácter intermedio como lo demuestra la implantación territorial de una red de Centros de día para personas mayores dependientes y el incremento del número de centros sociales para personas mayores. En esta misma línea se ha puesto en marcha en algunas zonas rurales el programa Rompiendo distancias y por último ha aumentado también el número de plazas de alojamiento permanente.
- Por último, la creación de una Consejería específica para gestionar los Servicios Sociales ha supuesto un notable incremento en el esfuerzo presupuestario y en la contratación de nuevo personal.

## **1.8. SERVICIOS SOCIALES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

### **1.8.1. Aspectos demográficos**

La «Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud» (INE, 1999), revela que son 101.003 las personas que presentan alguna discapacidad en el Principado de Asturias, lo que representa un 9,3% respecto a la población total. De este porcentaje, un 36,86% de estas personas tienen una edad comprendida entre 6-64 años, mientras que el 63,14% restante pertenece al tramo de edad 65 o más años. Sin embargo cuando se establece una relación entre discapacidad y limitaciones en la vida diaria, dado que no se puede identificar discapacidad y dependencia, encontramos que el porcentaje de personas dependientes es menor, ascendiendo a 63.499 personas, lo que representa el 5,9% de la población total.

**TABLA 1.11**  
**Relación entre discapacidad y dependencia según el número de personas**

<b>Grupo de edad</b>	<b>Número personas con discapacidades</b>	<b>Número personas con dependencia</b>
6-64 años	37.227	22.455
65 y más años	63.776	41.044

FUENTE: INE, 1999.

### **1.8.2. Nuevos planteamientos conceptuales respecto a las personas con discapacidad**

Los planteamientos con relación a la discapacidad han evolucionado considerablemente superando la concepción médicoasistencial, que se centraba en el déficit y atendía sobre todo

al ámbito de los cuidados. Posteriormente el modelo psicopedagógico desplazaba el centro de atención hacia la rehabilitación y el fomento de las competencias de la persona como forma de integración. Finalmente el denominado modelo socio-ecológico ha puesto de manifiesto la dimensión social de la discapacidad, reconociendo la importancia de la modificación del entorno para lograr una verdadera integración.

Desde este planteamiento se entiende que el propio contexto social es objeto de intervención y no un mero agente de la misma, situando así a las personas con discapacidades, no como enfermos ni alumnos, sino como ciudadanos con derechos. En este sentido se considera que es la propia sociedad la que debe posibilitar el ejercicio de sus derechos como ciudadanos y por consiguiente el acceso a todos los bienes y servicios sin restricciones.

Así pues tiende a abordarse la atención a la discapacidad desde una perspectiva transversal, partiendo de la idea de accesibilidad integral para actuar coordinadamente desde los distintos contextos y servicios que afectan a la vida cotidiana de las personas: vivienda, trabajo, transporte, educación, sanidad, servicios sociales..., para así poder avanzar definitivamente en la igualdad de oportunidades para las personas que presentan necesidades especiales.

### **1.8.3. Líneas de actuación de las políticas sociales en la materia y modelo de atención<sup>12</sup>**

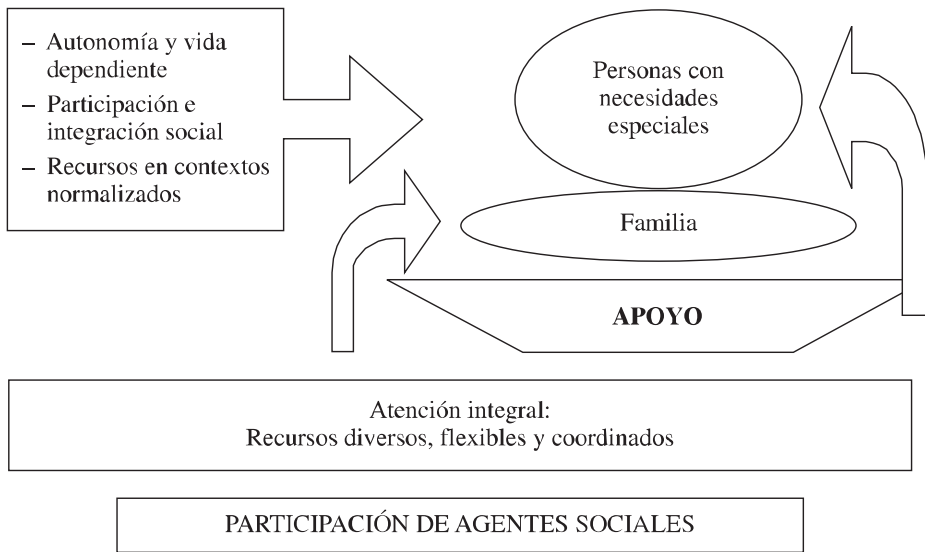
Las políticas sociales de atención a personas con discapacidad que se plantean desde el Gobierno del Principado de Asturias y más en concreto desde la Consejería de Asuntos Sociales se basan en las siguientes prioridades:

- Fomentar la autonomía y la vida independiente favoreciendo una permanencia adecuada en el entorno habitual.
- Promocionar la participación e integración social y extender los recursos hacia situaciones de dependencia dentro de contextos normalizados.
- Ofrecer una atención integral desde unos recursos diversos y unos servicios flexibles, avanzando en una atención sociosanitaria coordinada que posibilite una respuesta continuada a las necesidades.
- Apoyar a las familias cuidadoras.
- Defender y garantizar los derechos individuales.
- Mejorar la calidad de los servicios.

Todo lo anterior puede resumirse gráficamente en el modelo de atención propuesto desde la Consejería de Asuntos Sociales:

---

<sup>12</sup> Tanto las líneas de actuación como el modelo de atención son válidos tanto para las personas mayores como para las personas con discapacidades.



Este modelo de intervención propuesto se fundamenta en el hecho de que las personas con necesidades especiales vienen siendo atendidas por sus familias, especialmente por las mujeres que tradicionalmente ejercen el papel de «cuidadoras» de los familiares que se encuentran en situaciones de dependencia personal. Ante esta realidad se plantea ofrecer, desde la responsabilidad pública, unos recursos diversos, flexibles y coordinados que proporcionen una adecuada atención integral a las personas con necesidades especiales, a la vez que supongan un apoyo real para las familias.

En este sentido se plantea una importante extensión de los servicios sociales junto con el fomento de la calidad de la atención para lo que se desarrolla un plan de formación dirigido a los profesionales. Por último se pretende contar para el desarrollo de estas políticas con la participación de todos los agentes sociales implicados: corporaciones locales, el movimiento asociativo, los sindicatos, los profesionales, etc.

#### 1.8.4. Recursos y programas específicos para personas con discapacidad

En cuanto a los recursos específicos para personas con discapacidad, contrastando el «Mapa de Recursos Sociales del Principado de Asturias» (Consejería de Asuntos Sociales, 2001) con la «Memoria 1999-2003» (Consejería de Asuntos Sociales, 2003) se puede hacer referencia a los siguientes recursos así como a la evolución de los mismos:

- a) Unidades de atención temprana: constituyen un recurso para la atención infantil que, a través de equipos multiprofesionales especializados, coordinan y facilitan un conjunto personalizado de medidas que proporcione a los/as niños/as con trastornos en su desarrollo o riesgo de padecerlos, así como a sus familias, el apoyo necesario para que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades. Durante el período 1999-2003 se han creado dos nuevas unidades, pasando el número total de 5 a 7.
- b) Centros de valoración: son recursos desde los que equipos multiprofesionales realizan labores de información, valoración del grado de minusvalía en aplicación de la correspondiente normativa, y orientación respecto a los efectos legales y los derechos que genera la obtención del certificado de reconocimiento de la condición de

- minusválido. Desde el año 1999 se han puesto en marcha dos nuevos centros, lo que hace un total de 4 actualmente.
- c) Centros ocupacionales o de apoyo a la integración: constituyen un recurso especializado de atención y formación dirigido a personas adultas con discapacidad, cuyo objetivo es favorecer la integración sociolaboral y la promoción del desarrollo personal de dichas personas mediante la elaboración de planes personalizados de apoyo. En los últimos cuatro años el número de centros ha pasado de 23 en 1999 a 26 en 2003 con el consiguiente aumento del número de plazas de 941 a 1.338.
  - d) Programa de alojamiento temporal: tiene como objetivo dar alojamiento temporal a personas con discapacidad, bajo una de las modalidades siguientes: *a)* En fines de semana o en períodos vacacionales, durante un tiempo máximo de un mes, para posibilitar el descanso temporal o para facilitar que la persona con discapacidad pueda asistir a programas de participación comunitaria. *b)* En los períodos de tiempo que se considere necesario ante situaciones sociofamiliares valoradas como graves y urgentes. En lo que se refiere a este recurso se ha producido un importante incremento desde 1999 en el número de plazas, dado que se pasó de 9 en 1999 a 82 en 2003. De esta forma el número de estancias también ha aumentado de un modo espectacular desde las 331 de 1999 hasta las 2.718 de 2002.
  - e) Alojamientos tutelados: Los alojamientos tutelados constituyen un recurso destinado a dar alojamiento permanente a personas con discapacidad que se encuentran en una situación sociofamiliar que les impide vivir con su familia o en su lugar habitual de residencia, ofreciendo un modelo de convivencia normalizado y organizado en núcleos pequeños, con el objetivo de favorecer la integración social. Existen en la actualidad 12 pisos y viviendas tuteladas que ofertan un total de 99 plazas de alojamiento.
  - f) Centros residenciales: Los centros residenciales tienen por objeto proporcionar alojamiento permanente para personas con discapacidad, con una situación sociofamiliar que les impide residir en su hogar y necesitan por su grado de dependencia un mayor nivel de apoyo personal y social que facilite su integración social. Existen 6 centros residenciales que ofertan un total de 322 plazas de alojamiento.
  - g) Programa de apoyo en el entorno para personas con discapacidad: programa destinado a dar apoyo temporal a las personas con discapacidades y a sus familias en aquellos procesos que precisen de un apoyo más especializado, de mayor intensidad, o de mayor flexibilidad que el que permiten los recursos sociales genéricos, así como avanzar hacia modos de vida independiente y normalizada. El programa ofrece servicios como: acompañamiento, canguro, mediadores familiares, profesionales de apoyo, etc. Este programa ha duplicado prácticamente el número de familias usuarias durante el período 1999-2003.

**TABLA 1.12**  
**Evolución de los recursos específicos para personas con discapacidad**

	1999	2003
Unidades de atención temprana (n.º de centros)	5	7
Centros de valoración (n.º de centros)	2	4
Centros ocupacionales (n.º de centros/núm. de plazas)	23/941	26/1.338
Alojamientos temporales (n.º de plazas/n.º de estancias)	9/331	82/2.718
Alojamientos permanentes tutelados + residenciales (n.º de plazas públicas)	359	421
Programa de apoyo en el entorno (n.º de usuarios/as)	36	65

FUENTE: Consejería de Asuntos Sociales.

### 1.8.5. La iniciativa social en materia de discapacidades

En cuanto a la iniciativa social en materia de discapacidades cabe decir que este es un sector con una importante representatividad en lo que se refiere al movimiento asociativo. Aunque el número total puede variar ligeramente según las fuentes en función del criterio utilizado para la selección, podemos afirmar que en el momento actual existe en Asturias un número aproximado de entre 30/40 asociaciones relacionadas con el área de las discapacidades, tanto físicas como psíquicas o sensoriales.

Muchas de estas asociaciones se encuentran representadas en el CERMI (Comité Español de Representantes de Minusválidos) de Asturias que a su vez forma parte del CERMI a nivel estatal. Con carácter general desde la iniciativa social se trabaja en programas de: apoyo y asesoramiento a los usuarios y a sus familias, inserción socio-laboral, actividades deportivas, de animación y de tiempo libre, sensibilización social, formación específica, etc.

Además del movimiento asociativo, hay que hacer referencia a las entidades fundacionales que desarrollan su labor en el Principado de Asturias en el área de las discapacidades. Además de entidades de ámbito estatal entre las que destaca la **Fundación ONCE**, hemos de referirnos a algunas fundaciones específicamente ubicadas en Asturias y cuyo ámbito de actuación es únicamente el territorio asturiano, entre las que cabe destacar a:

#### *Fundación FAEDIS*

La Fundación Asturiana para la Promoción del Empleo y la Reinserción Socio-Laboral de Personas con Discapacidades y en Grave Riesgo de Marginación, más conocida como Fundación FAEDIS, surge como iniciativa de la Consejería de Servicios Sociales del Principado de Asturias en el año 1993.

El objeto de la Fundación FAEDIS es el de «facilitar y promover el acceso al mundo laboral del colectivo de personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, o que se encuentren en grave riesgo de marginación social por razón de su discapacidad».

La Fundación Faedis ofrece un Servicio de Información y Atención que ofrece, entre otras, las siguientes prestaciones básicas:

- Información y asesoramiento individualizado sobre la puesta en marcha de iniciativas empresariales.
- Atención, valoración y orientación de las demandas de empleo y formación.
- Atención de las ofertas de empleo demandando trabajadores discapacitados.
- Información de las prestaciones y ventajas económicas sobre la contratación de personas con discapacidades.

Las actividades que se indican están dentro de los distintos programas que se llevan a cabo en la Fundación:

- Realizar y promover Cursos de Formación orientados a la integración laboral y social del colectivo de personas con discapacidades.
- Realizar Convenios de Colaboración con Entidades públicas o privadas.
- Diseñar, promover y desarrollar planes y estrategias con el objetivo de favorecer la integración social de las personas con discapacidades.
- Realizar publicaciones que difundan las ideas y fines de la Fundación.



### ***Fundación FASAD***

La Fundación Asturiana de Atención a Personas con Discapacidad (FASAD) es una entidad sin ánimo de lucro, cuyo ámbito de actuación es la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Los programas que desarrolla la Fundación FASAD son los siguientes:

- Alojamiento en diferentes modalidades en función de las necesidades de cada persona y de su grado de dependencia. Con los diferentes tipos de alojamiento también se pretende favorecer el apoyo y descanso de las familias: alojamiento continuo, alojamiento de lunes a viernes, alojamiento temporal, alojamiento de fin de semana, pisos tutelados.
- Recursos de apoyo a la integración: mediante los que se ofrece atención integral y formación a las personas con discapacidades, previa elaboración de planes personalizados de apoyo dirigidos a favorecer la integración sociolaboral de las mismas, el desarrollo máximo de su autonomía personal y el incremento de su calidad de vida. Dentro de este programa se realizan: talleres ocupacionales, actividades estimulativas y de desarrollo y mantenimiento de habilidades, actividades deportivas, de ocio y tiempo libre, talleres creativos.
- Programa de atención a personas con trastornos mentales: la Fundación FASAD ofrece un conjunto de apoyos comunitarios a personas con enfermedad mental crónica, para promover la mejora de su autonomía y la calidad de vida y posibilitar su progresiva reinserción (pisos tutelados, programas de apoyo psicosocial, formación...).
- Apoyo a las familias: para contribuir a favorecer la dinámica familiar y el bienestar, tanto de las personas con discapacidad, como del grupo familiar, se programan actuaciones para el apoyo, la formación y la habilitación en estrategias de afrontamiento dirigidas a las familias.
- Centro especial de empleo: se prestan diferentes servicios a la comunidad en forma de actividad empresarial y se favorece la contratación de personas con discapacidad previamente formadas para el empleo.
- Función tutelar: engloba el ejercicio adecuado de las figuras de guarda legal, la atención y seguimiento personalizado de cada caso, la vigilancia y salvaguarda del ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad o dependencia y el asesoramiento e información que sobre estas cuestiones puedan ser requeridos por familias, entidades, profesionales y ciudadanos.
- Actividades científicas: FASAD se ocupa de: impulsar, promover y desarrollar estudios e investigaciones dentro de su campo de actuación, desarrollar actividades formativas dirigidas, tanto a las propias personas afectadas como a los profesionales y agentes que intervienen en los programas y actuaciones dirigidos a ellas, promover y organizar congresos, seminarios y jornadas mediante los que favorecer la difusión de innovaciones, experiencias y actuaciones, así como el intercambio, reflexión y debate entre profesionales y especialistas. Destaca en este sentido, la celebración del primer «Congreso Internacional sobre Discapacidad y Envejecimiento» en el año 2001 organizado por la Fundación FASAD y promovido por el Principado de Asturias. Actualmente se prepara la segunda edición de dicho evento.
- Actuaciones de sensibilización: dirigidas hacia la sociedad con el fin de favorecer un mayor conocimiento general sobre la realidad de las personas con discapacidad

y programas de voluntariado mediante los que canalizar el interés y la solidaridad de muchos ciudadanos y ciudadanas por colaborar en causas sociales.

### **1.8.6. Conclusiones respecto al área de personas con discapacidad**

- Durante el período 1999-2003 se ha priorizado de forma especial en este área el apoyo a las familias, como se deduce del importante incremento registrado en el número de plazas destinadas a alojamientos temporales. En esta misma línea se han incrementado notablemente las familias beneficiarias del Programa de «Apoyo en el entorno».
- En el ámbito de la prevención y valoración se ha producido también un incremento del número de unidades de atención infantil temprana y de centros de valoración con la consiguiente agilización de las evaluaciones en este último caso.
- Asimismo ha aumentado el número de plazas en los centros ocupacionales, así como al cambio de orientación que se ha pretendido dar a estos equipamientos en la línea de convertirlos en centros de apoyo a la integración.
- Finalmente es importante hacer referencia a la celebración en Oviedo de un acontecimiento científico muy relevante en el ámbito de la discapacidad como ha sido el primer «Congreso Internacional sobre Discapacidad y Envejecimiento» en el año 2001, cuya segunda edición se prepara para este año 2003.

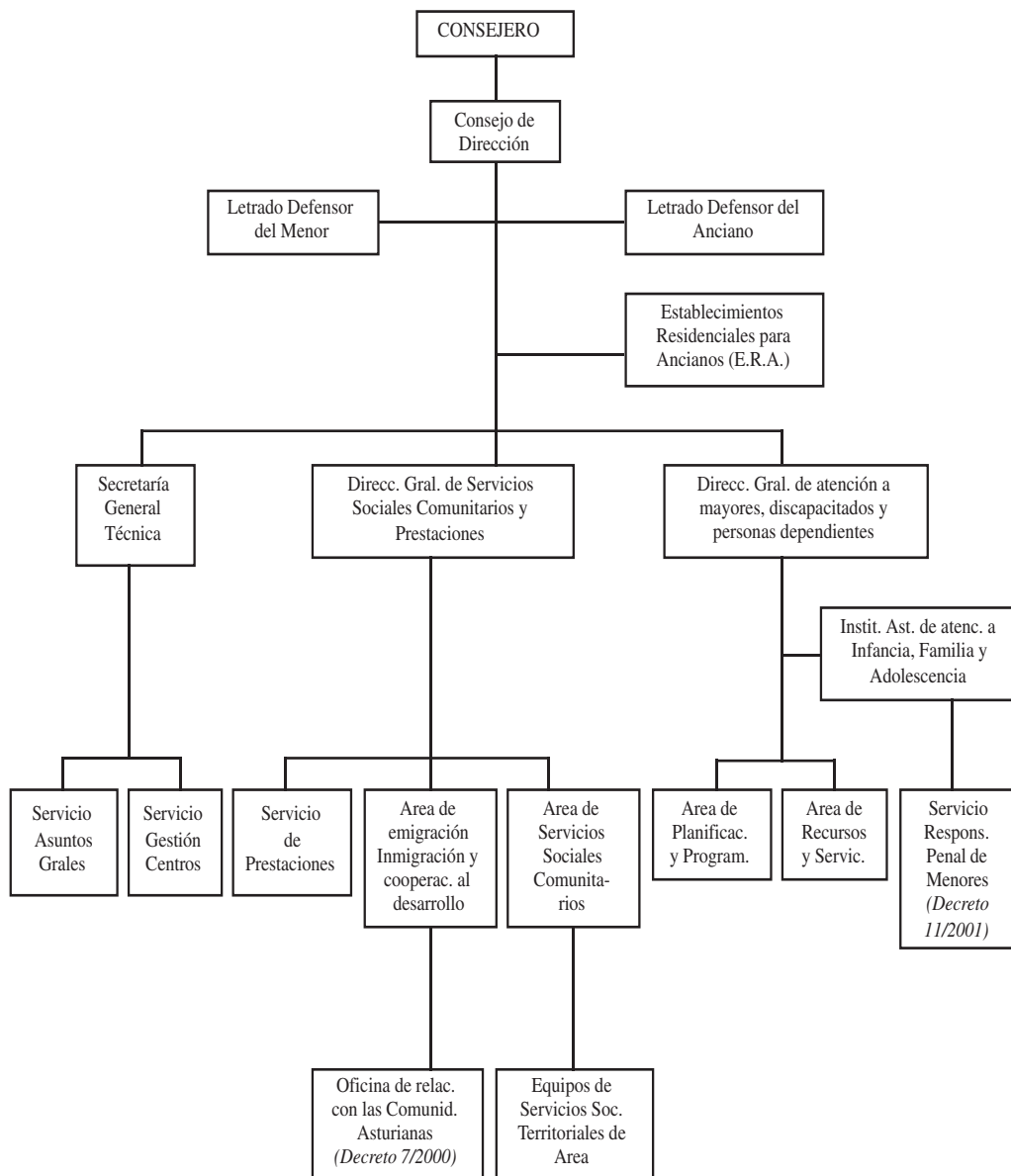
## **1.9. UNA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL: LA CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES**

### **1.9.1. La Consejería de Asuntos Sociales**

Con las elecciones autonómicas de 1999, se produce en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias un relevo en el Gobierno Autonómico que vuelve a manos del PSOE tras haber obtenido la victoria en las mismas por mayoría absoluta. La primera modificación de trascendencia respecto a legislaturas anteriores es la existencia misma de una Consejería de Asuntos Sociales, lo que supone otorgar a esta materia la máxima entidad como para justificar su gestión desde el más alto nivel en lo que se refiere a estructura institucional. Hasta este momento el organismo autonómico responsable de la gestión en materia de servicios sociales venía siendo la Dirección Regional de Acción Social, que en la última etapa previa a las elecciones de 1999 había sido encuadrada dentro de la Viceconsejería de Bienestar Social, aunque siempre compartiendo Consejería con otras materias, generalmente la sanidad. No cabe duda de que el hecho de dejar de ser una materia de segundo nivel dentro de la estructura institucional no es algo meramente simbólico, sino que tiene importantes repercusiones a nivel presupuestario, de dotación de personal y de autonomía en la gestión. Por otra parte, en cuanto a la estructura orgánica de la nueva Consejería de Asuntos Sociales también se registran importantes novedades respecto a la de su precedente inmediato, la extinta Viceconsejería de Bienestar Social, articulándose en torno a dos Direcciones Generales de nueva creación:

- La Dirección General de Servicios Comunitarios y Prestaciones.
- La Dirección General de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes.

### 1.9.2. Estructura orgánica básica de la Consejería de Asuntos Sociales<sup>13</sup>



<sup>13</sup> Estructura orgánica básica regulada por Decreto 82/1999, de 11 de agosto (BOPA, 13-8-99), modificado posteriormente por los Decretos 7/2000, de 3 de febrero (BOPA, 16-2-2000) y 11/2001, de 25 de enero (BOPA, 9-2-2001) y 99/2001 de 11 de octubre (BOPA, 16-10-2001).

En primer lugar hemos de referirnos a una serie de órganos adscritos a la Consejería de Asuntos Sociales pero no integrados en sus órganos centrales, sino directamente dependientes del Consejero de Asuntos Sociales:

- El **Letrado Defensor del Menor** al que se le habilitarán los medios y recursos precisos para ejercer en nombre de la Entidad Pública las acciones precisas en defensa del menor, prestando su colaboración y apoyo al Ministerio Fiscal. El Letrado Defensor del Menor, asimismo, colaborará con el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia en la tramitación de los expedientes relativos a tutela, guarda, acogimiento familiar, adopción y reforma.
- El **Letrado Defensor del Anciano**, adscrito orgánica y funcionalmente a la Consejería de Asuntos Sociales, es el órgano administrativo encargado de ejercitar la acción pública en defensa del anciano en todos los casos en que la legislación procesal y penal lo permita, ejercer, cuando proceda, cualquier medida de defensa legal de los intereses y derechos de los ancianos, tanto de oficio como a solicitud de parte, debiendo prestar su colaboración y apoyo al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las facultades que a éstos correspondan, así como ejercer la tutoría de personas mayores de edad previamente declaradas incapacitadas judicialmente para regir su persona y su patrimonio, cuando dicha tutela recaiga en el Principado de Asturias.
- El Organismo Autónomo «**Establecimientos Residenciales para Ancianos**» (ERA) viene regulado en la Ley 7/1991 de asistencia y protección al anciano art. 37, y siguientes y se trata de un organismo autónomo adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales creado para la gestión de la prestación de servicios públicos residenciales para los ancianos por parte de la Administración del Principado de Asturias.
- Por último hay que mencionar al **Consejo de Dirección**, órgano interno de la Consejería, asistirá a su titular en la fijación de las directrices de actuación de los centros directivos de la misma y en la determinación y coordinación del desarrollo de las actividades de la Consejería. Dicho órgano, presidido por el Consejero, está constituido por los titulares de los órganos centrales, pudiendo asistir a sus reuniones el personal de la Consejería o de los organismos adscritos a la misma que sea convocado, en cada caso, por su Presidente.

Seguidamente hemos de mencionar los órganos centrales de la Consejería de Asuntos Sociales, que además de la preceptiva Secretaría General Técnica son otros dos:

1. **La Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones** que a su vez se articula en tres áreas de actuación con nivel de servicio:
  - Servicio de prestaciones.
  - Área de emigración, inmigración y cooperación al desarrollo.
  - Área de servicios sociales comunitarios: a su vez dentro de esta área se encuentran los equipos de servicios sociales territoriales de área, que se recuperan tras haber desaparecido en su momento y que desde una concepción multidisciplinar desarrollan funciones de apoyo a los servicios comunitarios o generales en cada una de las ocho áreas.

Las funciones concretas de la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones son las siguientes:

- a) La dirección técnica y la coordinación de los servicios de integración social, prestaciones económicas y cooperación al desarrollo.
- b) La elaboración de planes y programas de carácter descentralizado en relación con las competencias asignadas.
- c) La gestión de las prestaciones económicas individuales.
- d) La planificación, organización y dirección técnica de los Equipos de Servicios Sociales Territoriales.
- e) La coordinación con la red básica de servicios sociales municipales y con los servicios especializados públicos y concertados que ejerzan su función a nivel del área.
- f) La elaboración y desarrollo de programas para minorías étnicas.
- g) La cooperación al desarrollo comunitario.
- h) La elaboración y desarrollo de programas para emigrantes, inmigrantes y transeúntes.
- i) Asesoramiento y apoyo técnico para la determinación de los sistemas de financiación de las entidades públicas y privadas que realicen servicios sociales en relación a las funciones asignadas.
- j) Cuantas otras determine la normativa vigente o le sean delegadas.
- k) Favorecer la integración social.

2. **La Dirección General de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes** es la otra gran Dirección General que a su vez se articula en dos áreas de actuación con nivel de servicio:

- Área de planificación y programación.
- Área de recursos y servicios
- Además, adscrito a esta Dirección General se encuentra el órgano desconcentrado: «**Instituto Asturiano de atención a la infancia, familia y adolescencia**», que desarrollará las funciones de asesoramiento y asistencia en materia de protección de menores, ejecución, coordinación y evaluación de todos los programas derivados de la Ley del Principado de Asturias 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor, y de los programas referentes al área de actuación de los servicios sociales especializados de familia, infancia y adolescencia; planificación y gestión de las actuaciones en materia de adopción internacional inherentes a las competencias que la normativa estatal y autonómica atribuyen a la Administración del Principado de Asturias; la coordinación y gestión de los recursos dependientes del Principado de Asturias para la ejecución de las medidas impuestas de conformidad con la normativa reguladora de la responsabilidad penal del menor<sup>14</sup>; la coordinación y gestión de los recursos dependientes del Principado de Asturias para la asistencia a mujeres maltratadas y, en general, en situación de grave dificultad social. Para el ejercicio de sus funciones en materia de menores el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia,

<sup>14</sup> Para dar cumplimiento a esta concreta competencia se ha creado recientemente el **Servicio de responsabilidad penal de menores**, a través del Decreto 11/2001, de 25 de enero.

Familia y Adolescencia contará con la colaboración y el asesoramiento jurídico del Letrado Defensor del Menor.

Las funciones específicas de la Dirección General de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes son las siguientes:

- a) La dirección técnica y la coordinación de los servicios de infancia, discapacitados y mayores.
- b) La elaboración y gestión de planes, programas y proyectos en materia de personas mayores, discapacitadas y atención a la dependencia.
- c) La coordinación del conjunto de la red de centros y servicios propios y concertados, dirigidos a los colectivos de su competencia.
- d) El desarrollo y ejecución de los programas de adopción y acogimiento familiar.
- e) El desarrollo y ejecución de los programas de prevención, protección, defensa e integración de menores.
- f) El desarrollo y ejecución de los programas de prevención, protección, defensa e integración de discapacitados.
- g) La elaboración de programas y actuaciones para impulsar la atención sociosanitaria y promover su coordinación.
- h) La elaboración de los criterios de acreditación y función inspectora de los centros y servicios dependientes de esta Dirección General.
- i) La dirección y planificación de los centros, tanto propios como concertados, de atención a la infancia, discapacitados y mayores dentro del marco establecido por la normativa vigente.
- j) El asesoramiento y apoyo técnico para la determinación de los sistemas de financiación de las entidades públicas y privadas que realicen servicios sociales en relación a las funciones asignadas.
- k) Cuantas otras determine la normativa vigente o le sean delegadas.

## **2. LA EDUCACIÓN: DESARROLLO PERSONAL E INTEGRACIÓN SOCIAL**

### **2.1. LA EDUCACIÓN EN UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y DE LA COMUNICACIÓN**

*«La calidad de vida es inseparable de la educación.»*

VICTORIA CAMPS

Una sociedad avanzada es aquella en la que es posible un desarrollo armónico y compensado en los ámbitos colectivo y personal. Las sociedades avanzadas del siglo XXI, que han experimentado en su historia anterior el desarrollo industrial, el avance tecnológico y el progreso económico, parten hacia el futuro desde una plataforma social y política de ventaja, fraguada a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, que es el Estado del Bienestar. La sociedad avanzada del futuro será una sociedad abierta e intercomunicada, enriquecida por la diversidad cultural y que discurrirá por los raudales de la información y del conocimiento. Uno de los ejes, junto con otros más, para acompasar información y conocimiento y para conjuntar la marcha o avance social hacia destinos compartidos es la educación.

La educación que ya demanda la sociedad actual va más allá de la clásica «paideía» griega de conducir a niños y jóvenes hasta la edad adulta, cuando pondrán a prueba su competencia y aportarán utilidad o valor social. Una sociedad del conocimiento, capaz de generar constantes cambios y que cada vez con más vértigo demanda adaptaciones y readaptaciones a cada nuevo cambio, necesaria y paralelamente reclama una sociedad del aprendizaje. Y en esta nueva sociedad del aprendizaje se rompen las fronteras tradicionales marcadas por límites como escolarización, titulación o credenciales académicas y profesionales. La nueva sociedad del conocimiento, de la comunicación, de la apertura y de la participación reclama una sociedad del aprendizaje en la que la educación se presenta con una perspectiva más amplia, con nuevos cometidos y características.

Los espacios y tiempos educativos trascienden los límites convencionales de inicio y final de la escolarización o de obtención de titulaciones y credenciales profesionales. El aprendizaje se hace continuo y la educación es permanente, con variaciones y modulaciones según momentos y necesidades. A lo largo de todo el ciclo vital, desde edades tempranas hasta la vejez, el ser humano se verá apoyado socialmente por instancias educativas bien para favorecer los cambios evolutivos o bien para preparar o mejorar los cambios adaptativos. Será cada vez más frecuente la exigencia de nuevos aprendizajes para adaptarse a las variaciones vitales o, simplemente, laborales y profesionales producidas en las propias biografías, variaciones producidas unas en forma de ruptura y otras de forma evolutiva.

Los sistemas educativos y de aprendizaje, tanto en su régimen general reglado como en sus modalidades específicas no regladas, tienden a sustituir el tradicional carácter selectivo y segregador por una nueva dimensión: la integración de todos los individuos en el desarrollo educativo mediante la compensación de situaciones de desigualdad ante los procesos de aprendizaje y de adaptación. Las medidas de atención a la diversidad se incorporan al sistema educativo como recursos ordinarios para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso y posibilidad de desarrollo en las distintas etapas biográficas, cualquiera que sea su situación personal o social. Los recursos de apoyo y de compensación educativa tienden a transmutar la óptica tradicional de concebir la educación como un gasto para considerarla como una inversión. La acción educativa no es un mero gasto para mantener un status social mediante credenciales de mérito académico; la educación es una inversión para el desarrollo personal y social. La metáfora industrial del tren, con su potente locomotora que tira de vagones inertes y los arrastra con mayor o menor fuerza según los ritmos y ciclos económicos del «¡más madera!» o de los vaivenes del barril de petróleo, se ve cuestionada y hasta se ha quedado obsoleta (si se piensa en los nuevos ingenios ferroviarios de inducción de energía por sistemas de monorraíl); la metáfora más adecuada en la sociedad del conocimiento es la de la red de comunicación: cada punto de interconexión multiplica la acción de red y cada punto activo supone un potencial de desarrollo de la propia red. En una sociedad del conocimiento y abierta la dirección del desarrollo no es lineal, es multilineal; la dicotomía activo-pasivo se rompe, todos somos interactivos e interdependientes; cada punto, fuerte o débil, fortalece o debilita a todo el sistema; y la red social se construye y se reconstruye a través de cada nudo. Desde esta visión tiene sentido la inversión, también educativa, en cada individuo, como agente social, cualquiera que sea su situación, en unos casos favorable y en otros de desventaja porque tenga alguna discapacidad, porque necesite resocializarse, porque sea emigrante o por cualquier otro motivo.

Una función tradicional de la educación que persistirá siempre es la de transmitir valores y pautas culturales compartidas. La sociedad del aprendizaje va más allá de la mera instrucción o adquisición de habilidades académicas y competencias profesionales; a través de

la interacción social que posibilita la acción educativa se construyen las identidades personales y se modela el sentimiento de pertenencia. En una sociedad del conocimiento, abierta y participativa, la nueva educación abarca un horizonte cultural más amplio y más diverso, más pluriforme. Lejos del pensamiento único o, lo que sería peor, del pensamiento cero, los valores y principios éticos seguirán cimentando el cauce educativo sobre el que construir la unidad de los hombres, de los pueblos y el sentimiento de humanidad. El ideal de la «paideía» griega de modelar al hombre completo, como le recordaba a Aquiles su preceptor Fénix: «para ambas cosas has sido educado, para hablar bien y para realizar grandes acciones», seguirá vigente en los propósitos educativos del siglo XXI. Junto con el cultivo del discurso de la razón, que hace posible el diálogo, y junto con el entrenamiento o instrucción en las artes y quehaceres técnicos, se impondrá cada vez con más fuerza la ley que Hermes, en nombre de Zeus, quedó encargado de transmitir a los hombres para que así fueran posibles las ciudades: «que todo aquel no sea capaz de participar del respeto y de la justicia sea eliminado, como una peste, de la ciudad».

## **2.2. PROGRAMAS EDUCATIVOS PARA EL DESARROLLO PERSONAL Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

El Gobierno del Principado de Asturias asumió la transferencia de competencias en materia de Educación a principios del año 2000 (Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias, en materia de enseñanza no universitaria). Asturias estuvo incluida hasta 2000 en el área del territorio MEC, denominación generalizada para referirse a aquellas regiones o comunidades autónomas cuya política educativa estaba dirigida desde Madrid a través de las distintas Direcciones Provinciales y Regionales de Educación.

De las cifras estadísticas del Ministerio de Educación y Cultura referidas a la Educación en el Principado de Asturias (últimos datos definitivos, de 1998-99) se destacan aquí algunos datos con el fin de hacer un apunte del contexto educativo y mostrar un marco global de referencia. El porcentaje de población menor de 29 años es 33,2% (la más baja entre comunidades autónomas; la media nacional se sitúa en 39,1%). El alumnado escolarizado en el régimen general de enseñanza no universitaria supone el 14,84% de la población total; los centros públicos escolarizan al 72,8% del alumnado y los centros privados al 27,2%. Las tasas netas de escolarización son de 80,1% a los 3 años, de 100% a los 15 años, de 95,9% a los 16 años y de 90,4, a los 17 años (superiores a la media nacional: 75,4% a los 3 años, 96,1% a los 15 años, 85,16% a los 16 años y 77,7% a los 17 años). La esperanza de escolarización a los 6 años es de: 13,4 años, la más alta junto con Canarias y el País Vasco entre las comunidades autónomas (el promedio total en España es 12,8). El 34,3% de la población activa (muy próximo al promedio nacional de 35,0%) ha completado estudios postobligatorios. El alumnado matriculado en la Universidad supone el 3,7%, y la tasa bruta de graduados es de 15,4% en Diplomaturas y de 12,9% en Licenciaturas.

Los datos y cifras sobre la situación y evolución de la educación en Asturias en los últimos diez años revelan, por una parte, que el servicio educativo tiene una extensión por encima de la media nacional y, por otra, que debido al descenso de la natalidad, disminuye el número de alumnos en todos los niveles educativos.

El escaso tiempo transcurrido desde el traspaso de competencias explica que no sean muchas las características diferenciales respecto de las líneas generales iniciadas anteriormente para la puesta en funcionamiento de la reforma educativa, conforme al ordenamiento



de la LOGSE de 1990. Y también, por otra parte, en este escaso tiempo la política educativa del Gobierno Autónomo ha iniciado y está dando los pasos en la dirección de marcar una actuación educativa diferenciada, tanto organizativa como normativamente dentro de los límites de su competencia, que se adapte a las peculiaridades de Asturias y siguiendo el programa político en materia educativa del partido que gobierna en Asturias desde 1999, el Partido Socialista Obrero Español.

**TABLA 2.1**  
**Contexto de la educación en el Principado de Asturias**

	Curso 1998-1999	
	Asturias	España
Porcentaje de población de 0 a 29 años	33,2	14,84
Porcentaje de población escolarizada en enseñanzas generales	39,1	18,0
Porcentaje de alumnos escolarizados en centros públicos	72,8	68,9
Porcentaje de alumnos escolarizados en centros privados	27,2	31,1
Tasa neta de escolarización:		
— A los 3 años	80,1	75,4
— A los 5 años	100,0	100,0
— A los 14 años	100,0	100,0
— A los 15 años	100,0	96,1
— A los 16 años	95,9	85,6
— A los 17 años	90,4	77,7
Esperanza de escolarización a los 6 años:	13,4	12,8
Porcentaje de la población activa que ha superados estudios postobligatorios	34,3	35,0
Porcentaje de la población matriculada en la Universidad	3,7	3,9
Tasa bruta de graduados: diplomaturas	15,4	13,0
Tasa bruta de graduados: Licenciaturas	12,9	17,9

FUENTE: Estadísticas de la Educación en España, 2000-2001. MECD.

Los programas educativos que se mencionan y que sumariamente se describen arrancan la mayoría de ellos de la etapa anterior y gradualmente van introduciendo, unos más y otros menos, variaciones, innovaciones o matices que ayudan a identificar la actual tendencia o directrices de la política educativa en Asturias.

**TABLA 2.2**  
**Cifras de la educación en el Principado de Asturias**

Series de alumnado matriculado					
	1991-92	1992-93	1998-99	1999-00 (p)	2000-01 (a)
E. Infantil/Preescolar	21.842	21.163	19.821	19.825	19.845
E. Primaria/EGB	114.747	108.412	50.602	48.247	46.343
E. Secundaria Obligatoria	—	4.835	47.550	46.940	43.774
BUP/COU (LGE-1970)	46.821	45.157	10.453	5.282	2.399
B. Exp./Bachillerato (LOGSE-1990)	5.834	3.976	14.866	16.501	17.733
F. Profesional (LGE-1970)	23.812	21.511	5.138	2.388	920
C. Formativos (LOGSE-1990)	749	1.252	9.875	11.382	13.325
Prog. de Garantía Social (1)	—	—	1.336	1.359	1.121
Educación Especial (2)	1.057	807	619	468	541
Educación a Distancia	—	304	663	658	559

(1) Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y fuera de centros.

(2) Alumnado de centros específicos y de aulas de E. Especial en centros ordinarios. No incluye el alumnado de integración.

(a) Datos provisionales.

(b) Datos de avance.

FUENTE: Estadísticas de la Educación en España, 2000-2001. MECD.

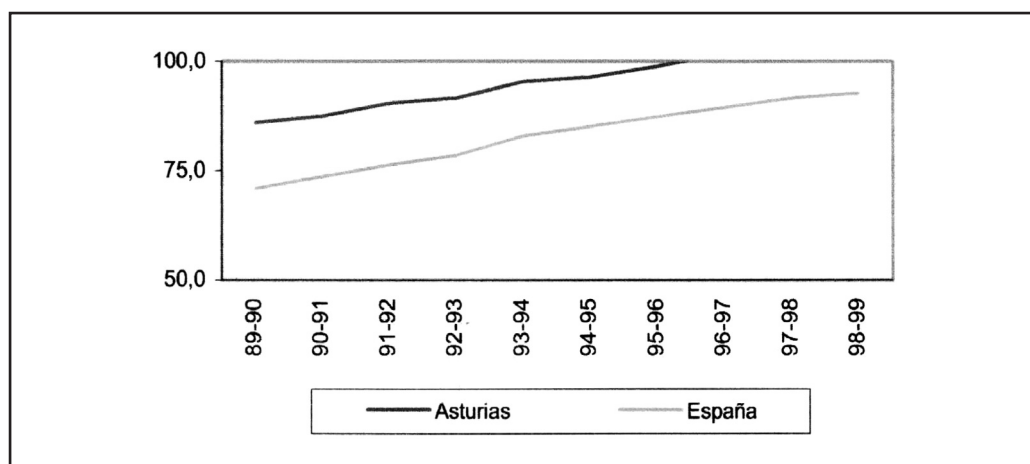


Grafico 1. Evolución de la tasa bruta de escolaridad en E. Secundaria y F. Profesional.

### 2.2.1. Educación compensatoria e intercultural

En el preámbulo de la LOGSE (1990) se reconoce que: «La educación permite avanzar, en fin, en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezcan continuamente con la dinámica de la sociedad». En tal senti-

do en el capítulo quinto de la LOGSE (artículo 63 al 68) se señalan las directrices generales de las políticas orientadas a compensar las desigualdades ante la educación derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole (art. 63.2).

Los programas de Educación Compensatoria e Intercultural que se desarrollan en el Principado de Asturias se ajustan a la normativa general que en su día fue promulgada por el MEC y a la que se refieren como marco de actuación cuantas resoluciones o instrucciones regulan su puesta en práctica. El sello de peculiaridad que en este ámbito cabe reconocer en Asturias es el derivado de la declaración del Gobierno del Principado de Asturias de que «la Educación es una prioridad política y presupuestaria» en el conjunto de su acción política. En este sentido la Consejería de Educación y Cultura hizo público en el año 2000 un «Compromiso para el Pacto por la Educación en Asturias», entre cuyos apartados se incluyen una serie de propósitos relacionados con programas específicos de atención a la diversidad: la atención especializada a los grupos y personas con dificultades escolares específicas y atención preferente al servicio de Orientación y Atención Social. Propuestas concretas de índole administrativo y organizativo están sustentadas por ese compromiso o propósito; y dentro de este marco se inscriben algunas de las medidas que recoge el «Acuerdo para mejorar la calidad de la enseñanza y facilitar la estabilidad del profesorado en los centros de educación secundaria», suscrito entre la Administración del principado de Asturias y las organizaciones sindicales el 20 de marzo de 2002.

Medidas específicas comprendidas en esta categoría de educación compensatoria e intercultural son:

- a) Actuaciones de compensación educativa en colegios públicos de Educación Infantil y Primaria e Institutos de Educación Secundaria;
- b) Acogida sociolingüística para minorías y alumnado inmigrante;
- c) Programa de lengua y cultura portuguesa; y
- d) Aulas hospitalarias para alumnado internado en centros sanitarios y con larga convalencia en su domicilio.

### 2.2.1.1. Educación compensatoria en centros educativos

#### CUADRO 2.1 Educación compensatoria en centros educativos

---

##### Regulación normativa

- REAL DECRETO 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación. BOE, 12-6-1996.
  - ORDEN de 22 de julio de 1999 por la que se regulan las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos. BOE, 28-7-1999.
  - RESOLUCIÓN de 6 de agosto de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria del Principado de Asturias (*Apartado 1.3.3. Programa de compensación educativa*). BOPA, 13-8-2001.
  - Resolución de 6 de agosto de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y el funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria del Principado de Asturias. BOPA, 13-8-2001.
-

**CUADRO 2.1** (continuación)**Destinatarios. Prioridades de atención**

1. Alumnos pertenecientes a minorías en situación de desventaja:
  - Alumnado perteneciente a minorías étnicas con desfase pedagógico derivado de escolarización tardía o irregular y de absentismo escolar.
  - Alumnado inmigrante con necesidades de apoyo derivadas del desconocimiento de la lengua vehicular o que presenta desfase pedagógico.
2. Otros alumnos en situación de desventaja socioeducativa o pertenecientes a colectivos socialmente desfavorecidos:
  - Alumnado con dificultades de inserción educativa derivadas de situaciones de abandono familiar, o de situaciones de marginación, que presente desfase pedagógico.
  - Alumnado escolarizado en ESO en situación de riesgo de abandono del sistema educativo que, por sus condiciones socio-familiares, presenta desfases escolares significativos (de dos o más cursos de diferencia entre su nivel curricular y el nivel en el que efectivamente está escolarizado).

**Tipo de actividades de compensación educativa**

1. De compensación interna, en el ámbito escolar:
  - Apoyo directo al alumnado para favorecer la adquisición de los aprendizajes instrumentales básicos y la inserción socioafectiva.
  - Medidas organizativas de agrupamiento flexible y pedagógicas de adaptación curricular significativa.
2. De compensación externa:
  - Actuaciones de seguimiento que garanticen la continuidad y regularidad de la escolarización, y actividades complementarias y extraescolares para favorecer la inserción socioeducativa
  - Actividades de mediación con entorno familiar y social.

El perfil de alumnado integrado en unidades de educación compensatoria ha sido mayoritariamente de étnia gitana. En los últimos años se va incrementando el número de alumnos inmigrantes, sobre todo procedentes de Hispanoamérica, con desfase escolar significativo.

**TABLA 2.3**  
**Centros públicos con educación compensatoria (curso 1997-98)**

Nivel educativo	Distrito 1 Avilés y zona occidental	Distrito 2 Gijón-Oriente- C. Nalón	Distrito 3 Oviedo- C. Caudal
Centros de E. Primaria	12	8	11
Institutos de E. Secundaria	5	3	3
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>14</b>

FUENTE: Consejería de Educación.

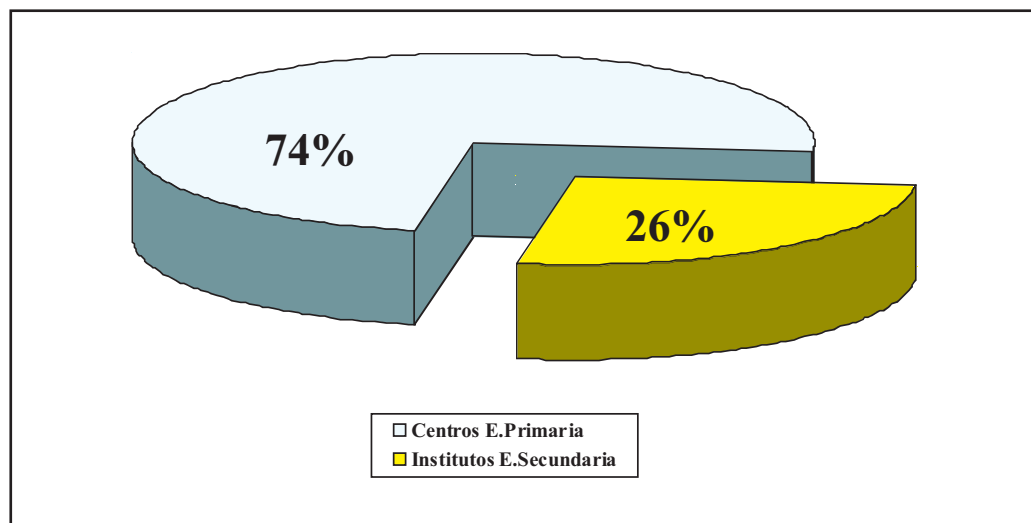


Grafico 2. Educación compensatoria en centros públicos: Primaria y Secundaria.

### 2.2.1.2. Acogida sociolingüística para minorías y alumnado inmigrante

Las variaciones de la realidad social y económica del Principado de Asturias en cuanto a flujos migratorios tienen su repercusión en el sistema educativo. Asturias se encuentra entre las comunidades autónomas con menor presencia de alumnos extranjeros en sus aulas; con una tasa menor de 7 por 1000, frente a las que poseen la tasa más alta como Madrid y Cataluña (con más del 18%). La mayor parte de inmigrantes proceden de Hispanoamérica (47%); siguen en proporción los procedentes de países europeos (35%), de África (10%) y de países asiáticos (8%). Gradualmente va aumentando el número de alumnos inmigrantes en las aulas, sobre todo de familias procedentes de países de Hispanoamérica.

Los niños y jóvenes procedentes de otros contextos culturales y lingüísticos experimentan un importante choque que de alguna manera el sistema educativo, de entrada, debe amortiguar y, seguidamente, proporcionar los medios para favorecer su integración social y su desarrollo personal. El conocimiento de la lengua del país de acogida es un vehículo esencial para favorecer la integración social del inmigrante y para posibilitar el aprendizaje. En tal sentido, el programa de acogida sociolingüística para alumnos inmigrantes incluye también actuaciones indirectas relacionadas con la formación y la sensibilización del profesorado, que ha de adaptar su actividad profesional tradicional a un perfil de alumnado con características personales y sociales distintas.

Desde el curso 2000-01 el programa de acogida sociolingüística se ha integrado como una actividad normalizada entre las medidas de intervención en materia de Compensación Educativa, con mayor garantía de eficacia, con soporte presupuestario más seguro y con una perspectiva de estabilización a medio plazo de las actividades de intervención.

## CUADRO 2.2

### Educación compensatoria en centros educativos

#### Registro estadístico:

- Mantenimiento estadístico del censo regional de alumnos extranjeros y de minoría étnicas y/o culturales a través de los Equipos de Evaluación Psicopedagógica y de los Departamentos de Orientación de los centros de educación secundaria.

#### Oferta de formación del profesorado:

- Oferta de actividades de formación de la Viceconsejería de Educación de Asturias relacionadas con la educación compensatoria, tratamiento de la diversidad y acogida sociolingüística a escolares, organizadas por la red de Centros de Profesores y Recursos.

#### Elaboración de materiales:

- Aportación de materiales específicos dentro de un Programa Marco de Acogida Sociolingüística que sirva de referente para la implantación de estrategias contextualizadas en los centros educativos.

#### Dotación de materiales a centros docentes:

- Dotación a los Centros Educativos que escolarizan un número significativo de alumnado inmigrante de una partida presupuestaria de cara a la compra de materiales didácticos.

#### Socialización intercultural:

- Acuerdos con Servicios Sociales, ONGs, Organización de Voluntarios, etc., para propiciar planes de actuación conjunta.
- Ayudas a Asociaciones y Federaciones de Padres para propiciar actividades que faciliten la integración social de los alumnos.

FUENTE: web de la Consejería de Educación y Cultura.

#### 2.2.1.3. *Programa de lengua y cultura portuguesa*

El Programa tiene su origen en el convenio suscrito por los gobiernos de ambos países para la enseñanza de Lengua y Cultura Portuguesa en España y del Español en Portugal (normativa comunitaria n.º 486/CEE/75) y fue desarrollado posteriormente por varias directivas europeas y por las Instrucciones de la Dirección General de Centros Educativos para el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa (BOMECE, 4 de noviembre de 1996).

## CUADRO 2.3

### Programa de lengua y cultura portuguesa

#### Objetivos

- Favorecer la integración del alumnado portugués y lusoparlante en el sistema educativo español.
- Mantener y desarrollar las referencias lingüísticas y socioculturales del alumnado de origen portugués y darlas a conocer al resto del alumnado y comunidad educativa en general.
- Promover el respeto y el aprecio por las diferencias culturales educando para la formación de ciudadanos libres, responsables y participativos en una sociedad multicultural.
- Colaborar en la mejora de la integración de los residentes portugueses dentro de sus comunidades locales de referencia.

La participación en el Programa estará abierta a todos aquellos alumnos y alumnas del centro que lo deseen, independientemente de su origen cultural, y las Instrucciones que regulan el Programa establecen con claridad que «en los objetivos generales subyace como planteamiento básico la apuesta por la educación intercultural: una educación basada, por una parte, en el reconocimiento y apoyo del derecho de los grupos minoritarios al mantenimiento y expresión de su propia lengua y cultura y, por otra, en la necesidad de formar a todo el alumnado en el conocimiento y aprecio de las distintas lenguas y culturas presentes en la escuela». Las actuaciones de este programa, desde 2001, se han orientado a mantener y consolidar este programa no sólo como medida de compensación educativa sino también como medida de integración social mediante el enriquecimiento cultural mutuo de alumnos españoles y portugueses.

**TABLA 2.4**  
**Programa de lengua y cultura portuguesa: datos estadísticos**

Cursos	Número de centros	Número de participantes luso descendientes	Número de alumnos españoles y otros	Total alumnos
1999-2000	15	150	520	670
2000-2001	11	124	158	282
2001-2002	11	154	360	514

FUENTE: Consejería de Cultura y Educación.

#### **2.2.1.4. Aulas hospitalarias**

El Programa de Aulas Hospitalarias es un proyecto de compensación educativa con una larga tradición en el Principado de Asturias. Su implantación y desarrollo en esta Comunidad Autónoma tiene como referencia más inmediata, dejando a parte precedentes anteriores, la Ley de Integración de Minusválidos (LISMI) de 1982. En esta ley, que se definen actuaciones educativas para alumnos con alguna deficiencia psíquica, física y sensorial, se considera que la integración escolar es un medio fundamental para la integración social de las personas con alguna discapacidad. Existe un catálogo amplio de normas de distinto rango que ha servido de referencias a lo largo de los últimos veinte años para la organización y actuación de los Programas de Aulas Hospitalarias.

Las Aulas Hospitalarias pretenden dar respuesta a las necesidades educativas especiales de niños y jóvenes, y también de adultos, que se ven obligados a períodos prolongados de hospitalización o convalecencia. Esta situación además de la ansiedad que provoca la enfermedad añade una dificultad para el progreso educativo de estas personas y supone una desventaja manifiesta.

Los destinatarios del Programa de Aulas Hospitalarias son niños y niñas hospitalizados en edad de escolarización obligatoria; según la disponibilidad de recursos puede incluirse alumnado de etapas no obligatorias (Educación Infantil, Bachillerato y Formación Profesional). Está establecido un criterio de prioridad según la duración del período de hospitalización, para ordenar la preferencia ante este tipo de atención educativa y que es el siguiente:

- 1.º Alumnado de larga hospitalización (más de 30 días);
- 2.º Alumnado de media hospitalización (de 15 a 30 días), y
- 3.º Alumnado de corta hospitalización (menos de 15 días).

**CUADRO 2.4**  
**Aulas hospitalarias. Referencias normativas. MEC-INSALUD**

---

**1982**

---

**Marco legal/normativo:**

Ley 13/1982 de 7 de abril sobre la Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

«Se establecen los principios de normalización y sectorización de los servicios, la integración y atención individualizada de las actuaciones de las administraciones públicas en relación con las personas con alguna minusvalía».

**Referencias específicas:**

— *Art. 29:* Los hospitales infantiles y aquellos con servicios pediátricos tendrán una sección pedagógica para prevenir la marginación del proceso educativo de los alumnos internados en dichos hospitales.

---

**1984**

---

**Marco legal/normativo:**

Plan de Humanización (INSALUD).

**Referencias específicas:**

Presencia de los maestros dentro de los hospitales infantiles.

---

**1985**

---

**Marco legal/normativo:**

Real Decreto 334/1985 de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial.

**Referencias específicas:**

— *Disposiciones adicionales.* Conciertos de las administraciones educativas con las instituciones sanitarias, públicas y privadas, para el establecimiento de dotaciones pedagógicas para niños en edad escolar internados en unidades infantiles, de rehabilitación o servicios pediátricos.

---

**1986**

---

**Marco legal/normativo:**

«Carta Europea de los Derechos del Niño Hospitalizado.» *Resolución del Parlamento Europeo de 13 de mayo* (consta de 23 derechos).

**Referencias específicas:**

— *Derechos respecto a la actividad recreativa y escolar:*

- «Derecho a disponer de locales amueblados y equipados de modo que respondan a sus necesidades en materia de cuidados de educación y de juego, así como a las normas oficiales de seguridad.»
  - «Derecho a proseguir su formación escolar durante su permanencia en el hospital, y a beneficiarse de las enseñanzas de los maestros y del material didáctico que las autoridades pongan a su disposición.»
  - «Derecho a poder recibir estudios en caso de hospitalización parcial (hospitalización diurna) o de convalecencia en su domicilio.»
-



**CUADRO 2.4 (continuación)**

---

**1990**

---

**Marco legal/normativo:**

Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE).

**Referencias específicas:**

- *Título primero, capítulo quinto: De la Educación Especial.* Disposición de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, transitorias o permanentes, puedan alcanzar los objetivos educativos establecidos con carácter general para todos (art.36).
  - *Título quinto: De la compensación de las desigualdades en la educación.* Desarrollo por parte de los poderes públicos de acciones de carácter compensatorio en relación con personas y grupos que se encuentren en situación desfavorable y que eviten las desigualdades derivadas de factores de distinta índole.
- 

**1995**

---

**Marco legal/normativo:**

Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de alumnos con necesidades educativas especiales.

**Referencias específicas:**

- *Cap. I. Art. 3.6.* Promoción por parte del Ministerios de Educación y Ciencia de la creación de servicios escolares para el desarrollo del proceso educativo de los alumnos internados en centros hospitalarios y de rehabilitación.
- 

**1996**

---

**Marco legal/normativo:**

Real Decreto 299/1996 de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en Educación.

**Referencias específicas:**

- *Cap. III. Sección 2.<sup>a</sup> sobre actuaciones de compensación dirigidas a la población hospitalizada:*
  - Art. 18, sobre la Escolarización.
  - Art. 19, sobre las Unidades de apoyo en instituciones hospitalarias: organización y coordinación con el centro escolar en que esté matriculado el alumno.
  - Arte. 20, sobre Planificación, Seguimiento y Evaluación.

**Marco legal/normativo:**

Circular del 12-11-96 de la Dirección General de Centros Educativos.

**Referencias específicas:**

- *Criterios generales para la organización de las actuaciones dirigidas a la atención del alumnado hospitalizado y convaleciente.*
-

---

**CUADRO 2.4 (continuación)**


---



---

**1996 (continuación)**


---

— Recursos educativos a los que se les asigna la elaboración de un plan y marco de actuación de actuación específico:

- Unidades de Apoyo en Instituciones Penitenciarias.
  - Programas de Atención Educativa Domiciliaria.
- 

---

**1998**


---

**Marco legal/normativo:**

Resolución de 3 de julio de 1998 de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad el 18 de mayo de 1998, al Convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerios de Sanidad y Consumo y el Instituto Nacional de la Salud parra la atención a los niños hospitalizados.

**Referencias específicas:**

— *Cláusula tercera:*

- Sobre mecanismos de coordinación entre las unidades escolares de apoyo hospitalarias y los centros y servicios ordinarios del sistema educativo.

— *Cláusula cuarta:*

- Sobre objetivos y actividades orientadas tanto a aspectos escolares como a facilitar un marco de atención global que incluya elementos relacionados con la socialización, la afectividad y el bienestar de los niños hospitalizados.
  - Sobre coordinación en la promoción de actuaciones dirigidas a favorecer la inserción psisocial y afectiva del alumnado hospitalizado.
- 

FUENTE: Viceconsejería de Educación del Principado de Asturias ([www.educastur.princast.es](http://www.educastur.princast.es)).

El programa de actividades es variado:

- a) Actividades curriculares dirigidas a la continuidad del proceso enseñanza aprendizaje;
- b) Actividades formativas dirigidas a mejorar la situación personal, psicoafectiva y social del alumnado hospitalizado y convaleciente, y
- c) Actividades complementarias y extraescolares (visitas, fiestas, etc.).

Las actuaciones dirigidas a la atención al alumnado hospitalizado y convaleciente persiguen los siguientes objetivos:

1. Proporcionarles atención educativa para asegurar la continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y para evitar el retraso escolar que pudiera derivarse de su situación.
2. Favorecer a través de un clima de participación e interacción, la integración socioafectiva de los niños y niñas hospitalizados, evitando que se produzcan procesos de angustia y aislamiento.

3. Fomentar la utilización formativa del tiempo libre en el hospital, programando actividades de ocio de carácter recreativo y educativo en coordinación con otros profesionales y asociaciones que desarrollen acciones en el entorno hospitalario.

Modelo organizativo establecido en el Programa de Aulas Hospitalarias se caracteriza por la flexibilidad y la adaptación a las necesidades del alumnado hospitalizado o convaleciente en su domicilio. En los hospitales, según la disponibilidad de espacios y recursos, las actividades se llevan a cabo en el propio Aula Hospitalaria, en Salas de Hospitalización y en Habitaciones. Los criterios metodológicos siguen estas directrices:

- a) Atención personalizada, atendiendo a la edad, al nivel de competencia curricular y las condiciones de salud;
- b) Flexibilidad en las programaciones, y
- c) Globalización en las actividades curriculares programadas.

Todas las actuaciones pasan por una estrategia imprescindible y fundamental de coordinación multiprofesional e interinstitucional para dar un respuesta educativa de calidad. Están establecidos distintos niveles de coordinación de los Equipos Docentes: con los agentes de Apoyo Externo (Equipos de Orientación Psicopedagógica, Inspección y Asesorías Técnicas); con las familias; con el personal sanitaria y parasanitario del centro hospitalario; con las asociaciones y entidades que desarrollan acciones en el ámbito hospitalario y domiciliario.

### **CUADRO 2.5** **Atención Escolar. Hospital Central de Asturias**

---

**Se procura Atención Escolar a los alumnos de larga y media estancia. En líneas generales, el procedimiento de actuación es el siguiente:**

- Detección del caso.
- Apertura de Expediente Personal.
- Recogida de información: ámbito familiar, escolar y sanitario.
- Coordinación con Centros Escolares: telefónica, telemática y/o presencial, según características del caso.
- Elaboración del Plan de Trabajo Individual.
- Intervención directa con el alumnado.
- Evaluación.
- Informe final.
- Coordinación con el Programa de Atención Domiciliaria si es prescrita la convalecencia domiciliaria.

---

FUENTE: Viceconsejería de Educación del Principado de Asturias ([www.educastur.princast.es](http://www.educastur.princast.es)).

La dotación de recursos para el Programa de Aulas Hospitalarias procede de diversos ámbitos Institucionales. La Viceconsejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias financia con una dotación económica, procedente del Plan Anual de Compensación Educativa, los gastos de funcionamiento y dota de Profesorado y Equipamiento conforme al Plan Anual de Compensación Educativa. El Insalud habilita los espacios suficientes para el funcionamiento de las Unidades Escolares de Apoyo, participa en la dotación, mantenimiento y

conservación del equipamiento. La aportación de otras instituciones tienen que ver con donaciones de materiales diversos, derivación de actividades formativas y lúdico recreativas, así como apoyo con personal colaborador.

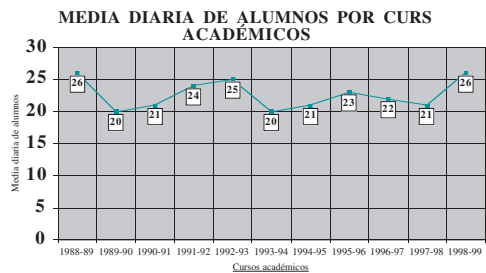
El Programa de Aulas Hospitalarias en Asturias tiene localizada su actuación en dos centros hospitalarios ubicados en la zona central de Asturias. En el Hospital Central, en Oviedo, existen dos Aulas Hospitalarias: en el Hospital Materno Infantil y en el Centro de Rehabilitación. En el Hospital de Cabuñes, en Gijón, un aula de apoyo escolar.

### CUADRO 2.6 Aulas hospitalarias del Hospital Central de Oviedo: datos y cifras

#### Aula hospitalaria del Hospital Materno Infantil:

— Media diaria de alumnos por cursos académicos:

• 1990-91:	21
• 1991-92:	24
• 1992-93:	25
• 1993-94:	20
• 1994-95:	21
• 1995-96:	23
• 1996-97:	22
• 1997-98:	21
• 1998-99:	26



— Alumnos por niveles educativos (curso 1998-99):

• Educación Infantil:	25%
• Educación Primaria:	30%
• Educación Secundaria:	31%
• Otros:	14%

— Alumnos por patologías (curso 1998-99):

• Oncológica:	28%
• Traumatológica:	19%
• Neurológica:	12%
• Quirúrgica:	11%
• Renales:	11%
• Respiratorias:	5%
• Otras patologías:	14%

**CUADRO 2.6 (continuación)****Aula hospitalaria del Hospital Materno Infantil:**

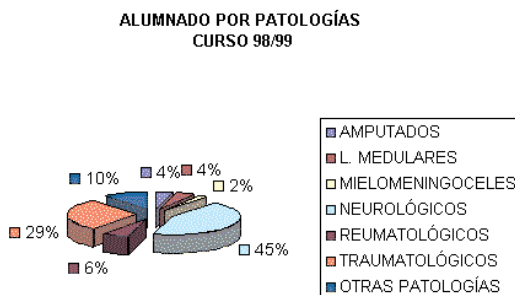
Número promedio de alumnos en aula a lo largo del curso: 22.

— Alumnos por niveles educativos (curso 1998-99):

- A. Temprana: 25%
- Educación Infantil: 15%
- Educación Primaria: 17%
- Educación Secundaria: 10%
- Educación Especial: 23%
- E.P. Adultos: 10%

— Alumnos por patologías (curso 1998-99):

- Neurológicos: 45%
- Traumatológicos: 29%
- Reumatológicos: 6%
- Lesiones medulares: 4%
- Amputados: 4%
- Otras patologías: 12%



FUENTE: Viceconsejería de Educación del Principado de Asturias ([www.educastur.princast.es](http://www.educastur.princast.es)).

El Programa de Atención Escolar Domiciliaria se inicia en el Principado de Asturias en el año 1993 con la adscripción de una profesora itinerante para la atención educativa de los alumnos residentes en la zona centro de la Comunidad autónoma. Desde 1997 existe un convenio de colaboración de Cruz Roja Juventud (voluntariado) con el Programa de Aulas Hospitalarias, con Centros Educativos y con Servicios Educativos de Apoyo Externo para ofrecer apoyo educativo al alumnado que por prescripción facultativa debe permanecer largos períodos de convalecencia en sus domicilios sin poder asistir al centro educativo en el que está escolarizado.

**CUADRO 2.7**  
**Aulas hospitalarias del Hospital de Cabueñes de Gijón: datos y cifras**

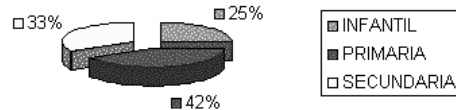
**Aula hospitalaria de Apoyo Escolar (Hospital de Cabueñes):**

Número promedio de alumnos en aula a lo largo del curso: 14.

— Alumnos por niveles educativos (curso 1998-99):

- Educación Infantil: 25%
- Educación Primaria: 42%
- Educación Secundaria: 33%

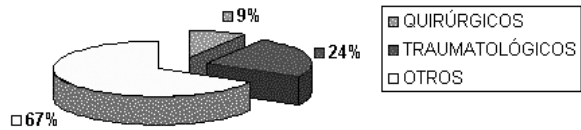
**ALUMNADO POR NIVELES EDUCATIVOS  
CURSO 98/99**



— Alumnos por patologías (curso 1998-99):

- Traumáticos: 24%
- Quirúrgicos: 9%
- Otras patologías: 67%

**ALUMNADO POR PATOLOGÍAS  
CURSO 98/99**



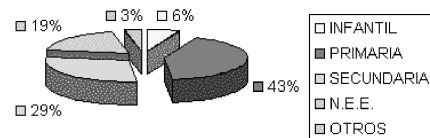
FUENTE: Viceconsejería de Educación del Principado de Asturias ([www.educastur.princast.es](http://www.educastur.princast.es)).

**CUADRO 2.8**  
**Aula de apoyo escolar domiciliario (Oviedo, curso 1998-99)**

— Intervenciones por niveles educativos:

- Educación Infantil: 6%
- Educación Primaria: 43%
- Educación Secundaria: 20%
- N.E.E.: 19%

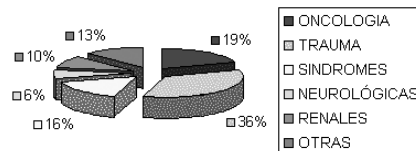
**ALUMNADO INTERVENIDO POR NIVELES EDUCATIVOS  
CURSO 98/99**



— Distribución por patologías (curso 1998-99):

- Traumáticos: 36%
- Oncológica: 19%
- Síndromes: 16%
- Renal: 10%
- Neurológica: 6%
- Otras patologías: 13%

**ALUMNADO INTERVENIDO POR PATOLOGÍAS  
CURSO 98/99**



FUENTE: Viceconsejería de Educación del Principado de Asturias ([www.educastur.princast.es](http://www.educastur.princast.es)).

### 2.2.2. Programas de garantía social

La educación secundaria obligatoria (ESO) tiene un carácter comprensivo que aporta elementos de orden cognitivo, afectivo, moral y social. La ESO tiene un valor terminal y propeútico; pretende un desarrollo equilibrado de la persona y favorecer la incorporación a la sociedad; también pretende que los alumnos estén en situación de poder completar su formación básica en los distintos itinerarios de la educación postobligatoria. La realidad es que no todos los alumnos logran este último objetivo y se encuentra en una situación difícil: tienen una formación elemental deficiente y carecen de cualificación profesional específica para incorporarse al mercado laboral.

Existen precedentes de intervención de diferentes instituciones, públicas y privadas, para recuperar de algún modo a los jóvenes que dejaban el sistema educativo con una formación insuficiente. Estas iniciativas adquieren un marco general de referencia en el sistema educativo dentro de los denominados Programas de Garantía Social. Se establece en la LOGSE (1990) que *«para los alumnos que no alcancen los objetivos de la educación secundaria obligatoria se organizarán programas específicos de garantía social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas reguladas en esta ley y, especialmente, en la formación profesional específica de grado medio a través del procedimiento que prevé el artículo 32.1 de la presente ley. La Administración local podrá colaborar con las Administraciones educativas en el desarrollo de estos programas»* (art. 23).

Los programas de Garantía Social se conciben como una medida más de atención a la diversidad (de capacidades, intereses y situaciones personales o socioculturales) de los estudiantes en la Educación Secundaria. Se deja de lado la tendencia tradicional de derivar a una edad temprana (y compleja desde el punto de vista evolutivo como es el final de la adolescencia) hacia las enseñanzas profesionales sobre todo a quienes más dificultades tienen para progresar en su formación conforme a los cánones tradicionales del rendimiento académico. Se apuesta por el principio de que la mejor formación profesional es aquella que parte de un buen nivel de formación general. En este sentido los programas de Garantía Social mantienen, aunque no en toda su extensión, los mismos objetivos generales de la ESO, pero no conducen directamente a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria.

Su finalidad es dual: por una parte, completar una formación básica y, por otra, proporcionar un primer nivel, elemental, de formación profesional específica en un campo o sector profesional que permita una aproximación a la realidad productiva y que facilite la inserción laboral a través de un primer empleo a tiempo parcial o en la modalidad de contrato de formación. Este doble objetivo se ve reflejado en un currículo flexible, integrado por los siguientes componentes formativos:

- a) Área de formación profesional específica (ajustada a las competencias requeridas en cada perfil profesional);
- b) Área de formación y orientación laboral (sobre el marco legal del trabajo y las relaciones laborales);
- c) Área de formación básica (sobre capacidades generales previstas en la ESO);
- d) Actividades complementarias (culturales y/o deportivas), y
- e) Tutoría de grupo (que faciliten el desarrollo personal y social).

Los dos ejes principales en torno a los que se articula el programa lo constituyen el área de la formación profesional específica (de carácter modular) y el área de la formación básica.

El alumnado destinatario responde, genéricamente, al siguiente perfil: jóvenes de edad comprendida entre 16 y 21 años, sin el título de Graduado en Educación Secundaria ni cualificación profesional. Se encuentran en esta situación:

- a) Jóvenes mayores de 16 años que no han alcanzado los objetivos generales de la ESO debido a dificultades generalizadas de aprendizaje asociadas a distintas causas (desventaja social, desmotivación, etc.) y que se encuentran en situación de riesgo de abandono escolar;
- b) Jóvenes de 18 años que han agotado el plazo y otras vías extraordinarias de atención a la diversidad y que no han alcanzado los objetivos de la ESO y no tienen acceso a otros itinerarios formativos del sistema reglado; y
- c) Jóvenes menores de 21 años sin formación básica ni profesional que no están escolarizados.

El carácter flexible de los programas de garantía social y su objetivo de máxima adaptabilidad al perfil de distintos colectivos de jóvenes prevé que en su aplicación y desarrollo puedan participar distintas Administraciones e Instituciones, públicas y privadas, y que en el diseño general tipifiquen distintas modalidades:

- a) Modalidad de **Iniciación Profesional**: consideran de forma especial la formación para continuar estudios, a través de la prueba de acceso a los ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional, o para la obtención del título de Graduado en enseñanza Secundaria a través de las pruebas específicas; se imparte en centros de Educación Secundaria o Formación Profesional Específica y de Educación de Adultos.
- b) Modalidad dual de **Formación-Emple**: consideran de forma especial la orientación hacia la inserción laboral de los jóvenes, en colaboración con empresarios y agentes sociales en general, y en conexión con planes de empleo y de inserción laboral; se desarrolla mediante convenios entre la Administración Educativa y Corporaciones locales.
- c) Modalidad de **Talleres Profesionales**: ofrecen un marco de aprendizaje diferente del establecido en las instituciones escolares y adaptado (en cuanto a espacios, medios y metodología) a jóvenes con dificultades de adaptación al ámbito escolar o laboral; se desarrolla mediante convenios entre la Administración Educativa y agentes sociales (empresarios, ONGs y otras entidades sin ánimo de lucro) en conexión con planes de empleo y de inserción laboral.
- d) Modalidad para **Alumnos con Necesidades Educativas Especiales**: programas específicos para jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales intelectuales, sensoriales o motoras; su finalidad es preparar a los alumnos para la inserción social y laboral, y favorecer su autonomía personal. Se desarrolla en centros educativos públicos y en entidades privadas sin ánimo de lucro subvencionadas.

### CUADRO 2.9

#### Programas garantía social: modalidad de Iniciación Profesional Perfiles profesionales ofertados (curso 2001-2002)

---

— ACA: Actividades Agrarias

- Auxiliar de floristería (AF).
  - Operario de cultivos hortícolas (OCH).
  - Operario de viveros y jardines (OVJ).
-



**CUADRO 2.9 (continuación)**

- 
- *ADM*: Administración
    - Servicios Auxiliares de Oficina (SAO).
  - *ARG*: Artes Gráficas
    - Operario de imprenta rápida y manipulados (OIRM).
  - *CIS*: Com., Imagen y Sonido
    - Auxiliar de laboratorio de imagen (ALI).
  - *COM*: Comercio y Marketing
    - Auxiliar dependiente de comercio (ADC).
  - *EOC*: Edificación y Obra Civil
    - Operario de albañilería (OA).
    - Pintor-empapelador (PE).
    - Operario de fontanería (OF).
    - Operario de mantenimiento básico de edificios (OMBE).
  - *ELE*: Electricidad y Electrónica
    - Operario de instalaciones eléctricas de baja tensión (OIEBT).
  - *FME*: Fabricación Mecánica
    - Operario de calderería (OC).
    - Operario de construcciones metálicas de aluminio (OCMA).
    - Operario de soldadura (OS).
  - *HOT*: Hostelería y Turismo
    - Ayudante de restaurante y bar (ARB).
    - Ayudante de cocina (AC).
  - *IMP*: Imagen Personal
    - Auxiliar de peluquería (AP).
  - *MAM*: Madera y Mueble
    - Op. de fabricación e instalación de muebles modulares (OFIMM).
    - Operario de carpintería (OC).
  - *MVA*: Mant. de Vehículos Autoprop.
    - Ayudante de reparación de vehículos (MVA).
  - *MSP*: Mant. y Servicios a la Producción
    - Operario de refrigeración y Climatización (ORC).
  - *SAN*: Sanidad.
    - Auxiliar de transporte sanitario (SAT).
  - *SSC*: Servicios a la Comunidad
    - Auxiliar de ayuda a domicilio (AAD).
  - *TCP*: Textil, Confección y Piel
    - Tapicero (T).
    - Operario maquinista de confección industrial (OMCI).
-

**CUADRO 2.10**  
**Programa garantía social: modalidad de Formación-Empleo**  
**Perfiles profesionales ofertados (curso 2001-2002)**

---

- *ACA*: Actividades Agrarias
    - Operario de viveros y jardines (OVJ)\*.
  - *ADM*: Administración
    - Servicios Auxiliares de Oficina (SAO)\*.
  - *CIS*: Com.,Imagen y Sonido
    - Auxiliar de laboratorio de imagen (ALI)\*.
  - *COM*: Comercio y Marketing
    - Auxiliar dependiente de comercio (ADC)\*.
  - *EOC*: Edificación y Obra Civil
    - Operario de albañilería (OA)\*.
    - Operario de mantenimiento básico de edificios (OMBE)\*.
  - *FME*: Fabricación Mecánica
    - Operario de construcciones metálicas de aluminio (OCMA)\*.
  - *HOT*: Hostelería y Turismo
    - Ayudante de restaurante y bar (ARB)\*.
    - Ayudante de cocina (AC)\*.
  - *INA*: Industrias Alimentarias
    - Operario de matadero y prim. transform. Cárnicas (OMPTC)\*.
    - Operario de industrias lácteas (OIL)\*.
    - Ayudante de panadería y repostería (IPR)\*.
  - *MAM*: Madera y Mueble
    - Operario de carpintería (OC)\*.
  - *SSC*: Servicios a la Comunidad
    - Socorrista acuático (SA)\*.
  - *TCP*: Textil, Confección y Piel
    - Operario maquinista de confección industrial (OMCI)\*.
-

**CUADRO 2.11**  
**Programa garantía social: modalidad de Talleres Profesionales**  
**Perfiles profesionales ofertados (curso 2001-2002)**

---

- *ELE*: Electricidad y Electrónica
    - Oper. montador de equipos electrónicos e informática. (OMEEI)\*.
  - *FME*: Fabricación Mecánica
    - Operario de soldadura (OS)\*.
  - *MAM*: Madera y Mueble
    - Operario de carpintería (OC)\*.
  - *TCP*: Textil, Confección y Piel
    - Operario maquinista de confección industrial (OMCI)\*.
- 

Los Programas de Garantía Social tienen un carácter de educación compensatoria para aquellos jóvenes que han llegado al límite de la escolaridad obligatoria y han abandonado o están a punto de abandonar el sistema educativo con carencias formativas que les impide tanto continuar con éxito en los distintos itinerarios educativos postobligatorios (incluido el acceso a los Ciclos formativos de grado medio) como lograr una inserción laboral satisfactoria. Este carácter de compensación educativa favorece a distintos colectivos de jóvenes en alguna situación de desventaja: procedentes de minorías étnicas, emigrantes, con algún tipo de situación desfavorable de índole personal (con necesidades educativas especiales) o de índole social (marginación). El propósito de los Programas de Garantía Social es que el efecto selectivo que supone no haber alcanzado los niveles educativos mínimos para obtener el Título de Graduado en Educación Secundaria no suponga una dificultad añadida a las limitaciones de índole personal o social para encaminarse hacia la integración social mediante una cualificación profesional mínima. En este sentido tienen un efecto amortiguador del riesgo de exclusión social provocado por el abandono o la salida del sistema escolar.

### **2.2.3. Educación de personas adultas**

La educación personas adultas tiene como marco normativo de referencia más próximo en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), de 3 de octubre de 1990. En los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LOGSE se establecen los objetivos de la educación para adultos y las actuaciones que corresponden a las administraciones educativas para garantizar este tipo de formación.

Los programas de la educación para adultos se agrupan en tres bloques o líneas de actuación según el objetivo formativo principal:

- a) De Formación Básica;
- b) De Formación para el Empleo, y
- c) De Formación Personal.

## CUADRO 2.12

### Objetivos de la educación de adultos

#### LOGSE. Art. 51,1

El sistema educativo garantizará que las personas adultas podrán adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional.

#### LOGSE. Art. 51,2

La educación de las personas adultas tendrá los siguientes objetivos:

1. Adquirir y actualizar su formación básica y facilitar el acceso a los distintos niveles del sistema escolar.
2. Mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones.
3. Desarrollar sus capacidades de participación en la vida social, cultural, política y económica.

La Formación Básica agrupa todas las enseñanzas que conducen a la adquisición de los aprendizajes exigidos para poder participar responsable y adecuadamente en la sociedad actual. La Formación para el Empleo agrupa la enseñanza técnico-profesional que suponen una capacitación o mejoran la cualificación específica que cada persona posee, con el fin de aumentar las posibilidades de obtener, mantener o crear puestos de trabajo. La Formación Personal agrupa un conjunto de enseñanzas orientadas a la formación complementaria y a la promoción personal de acuerdo con intereses culturales específicos. En algunos tipos de programas puede establecerse una doble modalidad: presencial (para mayores de 18 años que pueden asistir regularmente al centro en el que se imparten las enseñanzas) o a distancia mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información (aulas Mentor).

## CUADRO 2.13

### Adultos: formación básica. Tipos de enseñanzas que comprende

	<b>Modalidad</b>
<b>Enseñanzas iniciales:</b>	
Se corresponden con los ciclos 1, 2, y 3 de Primaria.	Presencial
— Alfabetización.	
— Consolidación de conocimientos.	
<b>Educación Secundaria para personas adultas:</b>	
Se corresponden con los ciclos 1 y 2 de Educación Secundaria Obligatoria.	Presencial
— Está estructurada en cuatro módulos, con dos campos de conocimiento en:	y distancia
• Comunicación y Sociedad.	
• Naturaleza y Matemáticas.	

Los módulos tienen duración cuatrimestral (de octubre a febrero y de febrero a junio), de forma que se pueden realizar dos módulos por curso y completar los cuatro módulos en dos cursos académicos.

**CUADRO 2.13 (continuación)**

	<b>Modalidad</b>
<b>Alfabetización en lengua y cultura española:</b>	
<p>Pretende contribuir a una adecuada integración de las personas que llegan a nuestro país sin tener un conocimiento de nuestra lengua o nuestra cultura.</p> <p>— Se realiza en agrupamientos reducidos y se establecen en el momento en que se contacta con un mínimo grupo que manifiesta esta necesidad.</p>	Presencial
<b>Obtención del título de Graduado Escolar:</b>	
<p>Enseñanzas preparatorias para la obtención del Graduado Escolar de la antigua EGB.</p> <p>— Con este título de Graduado Escolar se puede acceder directamente al tercer módulo de Educación Secundaria para Personas Adultas.</p> <p>— En septiembre de 2002 se realizará la última convocatoria. Este título ha sido reemplazado por la actual Educación Secundaria Obligatoria (ESO).</p>	Presencial y distancia
<b>Alfabetización informática:</b>	
<p>Se procura acercar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al mayor número de personas posible, con el fin de que puedan ser utilizadas como una herramienta más de trabajo.</p> <p>— Se desarrollan cursos de iniciación al manejo de ordenadores, búsqueda de información en Internet y envío de correos electrónicos, así como tratamiento de la información a partir de soportes electrónicos.</p>	Presencial

**CUADRO 2.14****Adultos: formación para el empleo. Tipos de enseñanzas que comprende**

	<b>Modalidad</b>
<b>Aulas-taller:</b>	
<p>Capacitación profesional en determinadas especialidades, diferentes en cada zona y que intentan adaptarse a las necesidades socioeconómicas del entorno.</p> <p>— Especialidades profesionales ofertadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informática.</li> <li>• Cerámica.</li> <li>• Fontanería.</li> <li>• Electricidad.</li> <li>• Patronaje industrial.</li> <li>• Carpintería.</li> <li>• Restauración de muebles.</li> <li>• Pintura.</li> <li>• Carpintería metálica.</li> <li>• Comunicación audio-visual.</li> <li>• Hostelería.</li> </ul>	Presencial

**CUADRO 2.14** (*continuación*)

	<b>Modalidad</b>
<b>Cursos ocupacionales:</b>	
Cursos en Aulas-Taller homologadas por el antiguo INEM y que llevan a la obtención de los «certificados de profesionalidad».	Presencial
— Estos cursos se desarrollan a lo largo de todo el año y colaboran en su planificación y desarrollo otras Administraciones.	
— Algunos cursos ofertados:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autocad.</li> <li>• Contabilidad.</li> <li>• Sistemas microinformáticos.</li> <li>• Ofimática.</li> <li>• Pintura.</li> <li>• Secretariado.</li> </ul>	
<b>Preparación de pruebas no escolarizadas:</b>	
Son grupos de formación para presentarse a las pruebas no escolarizadas para obtener el Título de Técnico Auxiliar de Primer Grado (de la antigua Formación Profesional).	Presencial
— En junio de 2002 será la última convocatoria.	
<b>Garantía social:</b>	
Cursos de Garantía Social, en la modalidad de Formación y Empleo, y para alumnos con necesidades educativas especiales.	Presencial
<b>Talleres de informática:</b>	
Después de la formación inicial en técnicas básicas de informática, se pueden realizar cursos específicos de:	Distancia
— Gestión.	
— Diseño.	
— Contabilidad.	
— Etc.	

**CUADRO 2.15****Adultos: formación personal. Tipos de enseñanzas que comprende**

	<b>Modalidad</b>
<b>Lengua y cultura asturiana:</b>	
Se ofrecen cursos de lengua y cultura asturiana en aquellos centros en los que existe demanda.	Presencial
— En el Centro de Personas Adultas de Tineo se ha realizado un programa europeo de recuperación e intercambio de costumbres y tradiciones.	

**CUADRO 2.15 (continuación)**

	<b>Modalidad</b>
<b>Talleres de inglés:</b>	
Cursos específicos de Inglés para el aprendizaje práctico de la lengua.	Presencial
<b>Preparación de pruebas de acceso:</b>	
Cursos específicos de preparación para pruebas de acceso a estudios de distinto nivel.	Presencial
— Pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años.	
— Pruebas de acceso para Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior.	
<b>Mayores de 65 años:</b>	
Formación complementaria	Presencial

**CUADRO 2.16****Adultos: aulas Mentor: formación abierta y a distancia****Cursos**

El proyecto se articula en unas aulas que no se corresponden a lo que tradicionalmente entendemos por aula, ya que no existe ninguna persona que imparta conocimientos, sino una persona administra y gestiona los materiales y facilita el aprendizaje.

Es un sistema de formación que permite el estudio con independencia del lugar en el que se encuentre la persona que realiza el curso, flexibilizando el ritmo de estudio y adaptándose al horario que se disponga. Se puede seguir el curso desde el propio domicilio, si se dispone de un ordenador conectado a Internet, o en un aula del centro donde, además de los equipos necesarios para la conexión, se cuenta con el apoyo para solventar los problemas iniciales de comunicación.

Los cursos pueden comenzarse en cualquier momento, interrumpir su realización y volver a reanudarse en el punto en que se había dejado. Las pruebas se realizan periódicamente y cada persona puede elegir el momento en que se presenta, valorando sus posibilidades y preparación.

El soporte de los cursos son materiales autosuficientes en diversos formatos (papel, vídeo, CD) apoyados por una serie de herramientas telemáticas (Internet), con el apoyo y análisis de trabajos de un tutor a distancia que no sólo resuelve dudas sino que realiza el seguimiento de las actividades de aprendizaje.

**CURSOS que se realizan en las aulas Mentor****ABC de la Tecnología de la Información:**

- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| — Procesador de textos | — Hoja de cálculo   |
| — Base de datos        | — Paquete integrado |

**Diseño:**

- |               |                   |
|---------------|-------------------|
| — Autocad 14  | — Autocad 2000    |
| — Autoedición | — Maquetación     |
| — Composición | — CorelDraw 8 y 9 |

**CUADRO 2.16 (continuación)****CURSOS que se realizan en las aulas Mentor (continuación)****Electrónica**

— Electrónica digital

**Educación**

— Educación infantil

— Nutrición

— Sexualidad

— Drogodependencia

**Internet, Informática y Ofimática**

— Introducción a la informática

— Introducción a Internet

— Excel

— PowerPoint

— Mantenimiento de equipos informáticos

— Windows

— Word

**Gestión de Pyme**

— Contabilidad

— Creación y gestión de Pyme

**Medioambiente**

— Agricultura ecológica

— Energías renovables.

**Medios audiovisuales**

— Televisión

— Fotografía

**Programación**

— Iniciación a la programación

— Delphi

— HTML

— Java

**Otros**

— Teletrabajo

— Tributación

— Turismo rural

— Culturas españolas a través de la arqueología.

**Alfabetización informática en zonas rurales**

El proyecto pretende realizar una formación básica en el manejo del ordenador y de las comunicaciones a través de Internet con el fin de que esta herramienta pueda ser utilizada por quienes se encuentran lejos de la red de formación presencial.

Como no todas las comarcas tienen igual número de oportunidades para la formación, este proyecto se organiza sobre aulas itinerantes, con profesorado que se desplaza a los pueblos para impartir estos conocimientos.

Una vez adquirida la formación básica, los usuarios pueden acceder a otro tipo de formación a partir de las tutorías a distancia a través de la red de aulas informáticas de los Centros de Personas Adultas y de un sistema de préstamo de ordenadores.



La educación para adultos en el Principado de Asturias está organizada administrativa y geográficamente mediante una red de Centros de Personas Adultas (CPA) distribuidos en nueve ámbitos territoriales; cada uno cuenta con una sede central y administrativa y desarrolla actuaciones también en otras localidades del territorio: 1-Noroccidente (sede central: Vegadeo), 2-Suroccidente (sede central: Tineo), 3-Avilés (sede central: Avilés), 4-Oviedo (sede central: Oviedo), 5-Gijón (sede central: Gijón), 6-Centro-Oriente (sede central: Infiesto), 7-Nalón (Sotrondio), 8-Caudal (Mieres) y 9-Oriente (Posada de Llanes).

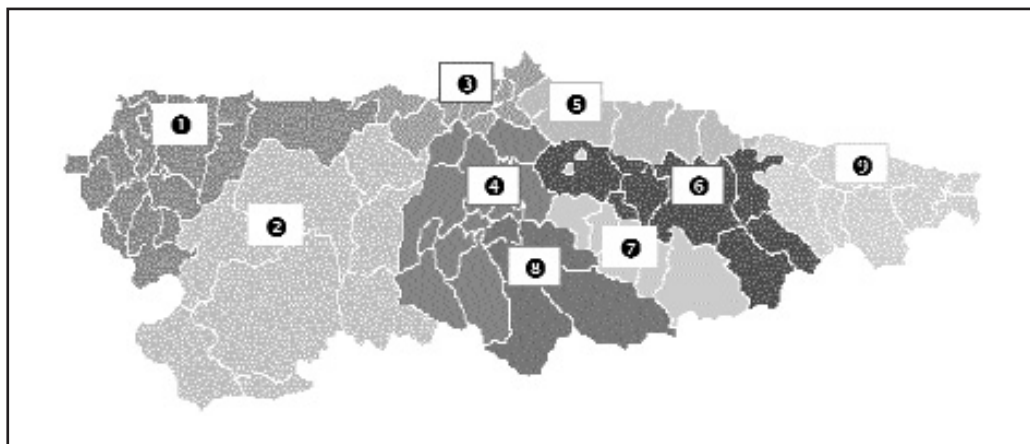


Grafico 3. *Adultos: Mapa de Asturias.*

El perfil del alumnado que acude a los Centros de Personas Adultas es muy variado, como cabe esperar por el amplio abanico de edades, situaciones personales y sociales. Tomando como referencia los datos aportados por el CPA de la zona de Gijón, los alumnos pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- Alumnado con edades entre 16 y 25 años. La mayor parte son jóvenes en paro, escasamente interesados en actividades culturales y más interesados en las nuevas tecnologías.
- Alumnado con edades entre 25 y 30 años, procedente del mundo laboral o que están parados. Muestran interés por las actividades culturales y son receptivos a propuestas que les permitan ampliar sus estudios.
- Amas de casa y algunas también trabajan fuera del hogar. La mayoría tienen entre 40 y 50 años. Muestran gran interés y participan en las distintas actividades culturales.
- Personas analfabetas cuya media de edad se sitúa entre los 60 y 65 años.
- Alumnado con necesidades educativas especiales. Son jóvenes cuya edad no supera los 21 años.
- Alumnado de otras nacionalidades que desean conocer nuestra lengua.
- Alumnado menor de 18 años con contrato de formación.

### 2.3. INTERVENCIÓN EN EL ABSENTISMO ESCOLAR

A partir de los dos pilares básicos del sistema público de educación, que son la gratuidad y la obligatoriedad desde los 6 a los 16 años, se han puesto en marcha programas de coordina-

ción entre distintas instituciones para prevenir y disminuir el absentismo escolar. Los planes de intervención en el absentismo escolar, como prevención de riesgos sociales, comprometen a diferentes instituciones (municipales y autonómicas, servicios sociales y servicios educativos), como corresponde al abordaje de una problemática multicausal (escolar, personal, familiar y social).

### **CUADRO 2.17**

#### **Plan de intervención en el absentismo escolar**

---

##### **Fundamentación legal:**

- Sobre la escolaridad obligatoria:
    - Constitución española de 1978. Art. 27.4.
    - Ley Orgánica 8/85 del Derecho a la Educación (LODE). Art. 1.
    - Real Decreto 1453/88 sobre Derechos y deberes de los alumnos. Art. 22.a.b. Art. 25. Art. 26.
    - Ley Orgánica 1/90 de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE). Art. 5.2 y 2. Art. 65. 1 y 4.
  - Sobre la competencia municipal sobre la cooperación y participación activa en la vigilancia y cumplimiento de la escolaridad obligatoria:
    - Ley de Bases de Régimen Local 7/85. Art. 25.2n.
    - Real Decreto 2274/1993 de 22 de diciembre.
  - Sobre la protección del menor y transferencia de competencias a las comunidades autónomas:
    - Ley 21/87 de Protección del Menor. Disposición adicional primera. Art. 172.1
- 

##### **Definición de absentismo:**

La falta de asistencia no justificada del alumno a su puesto escolar practicada habitualmente. Con el fin de diferenciar la situación de absentismo de otras formas de faltas de asistencia escolar, se considera absentismo grave cuando las faltas no justificadas llegan al 20% de los días lectivos en el período de un mes.

---

##### **Tipos de absentismo:**

- De origen familiar:
    - Absentismo provocado por la propia familia, bien activa o pasivamente, o por alguna situación de desestructuración.
  - De origen escolar:
    - Absentismo generado por la propia Institución escolar, por causas diversas, que se manifiesta por un rechazo del alumno a la escuela
  - De origen social:
    - Absentismo provocado por la influencia adversa hacia la asistencia escolar por parte de agentes y condiciones de su entorno social y cultural.
- 

##### **Objetivos de la intervención:**

1. Modificar la conducta absentista y garantizar la asistencia regular del alumno a la escuela en el período de 6 a 16 años.
  2. Detectar problemáticas socio-familiares graves asociadas al absentismo (alcoholismo, abandono, trabajo infantil, etc.) y derivarlas las Servicios Sociales.
-

**CUADRO 2.17 (continuación)**

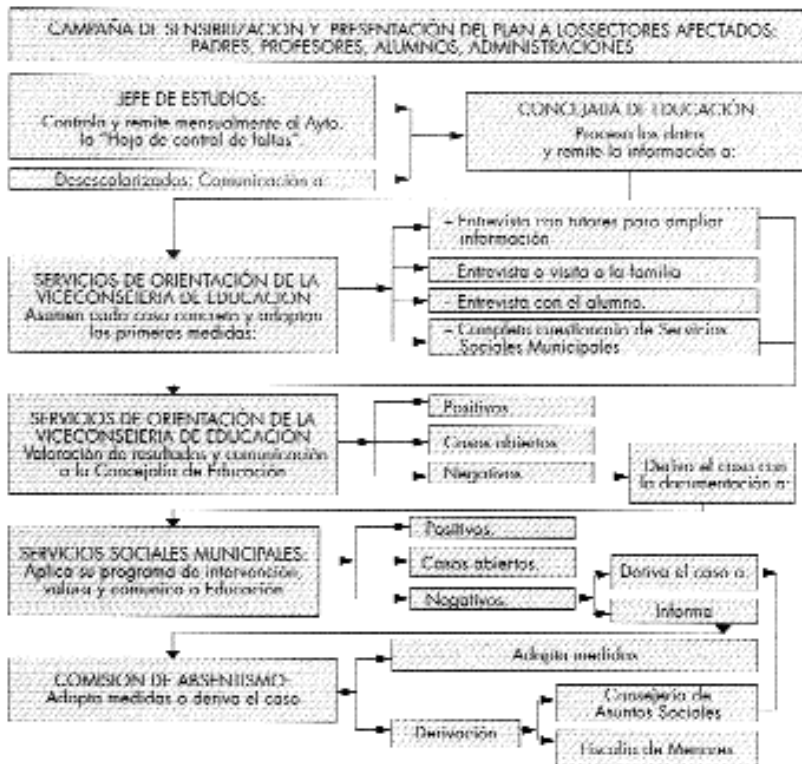
**Objetivos de la intervención (continuación):**

3. Incrementar el contacto con las familias en el estudio de las situaciones que provocan absentismo y movilizar los recursos necesarios para solucionarlas.
4. Operar conjuntamente dentro de planes coordinados, los profesionales de los distintos ámbitos: el escolar, el municipal y el autonómico.
5. Promover campañas preventivas y de sensibilización hacia el problema del absentismo escolar.

FUENTE: Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Avilés y Concejalía de Educación del Ayuntamiento de Oviedo.

Los planes de intervención en el absentismo escolar, como los puestos en práctica por el Ayuntamiento de Oviedo, el Ayuntamiento de Gozón y otros, tratan integrar y coordinar los servicios y recursos y materiales disponibles, de manera que se actúe ante los casos graves de absentismo de una forma paulatina y progresiva con un seguimiento periódico, incidiendo en cada caso de una manera individualizada y continuada. Como ilustración de esta propuesta de actuación conjunta se presenta a continuación el plan de la concejalía de Educación del Ayuntamiento de Oviedo para el curso 2001-02.

**CUADRO 2.18  
Plan de actuación ante el absentismo escolar**



FUENTE: Concejalía de Educación del Ayuntamiento de Oviedo.

## 2.4. CONCLUSIONES

1. El sistema educativo se impregna de las características sociales del entorno familiar, cultural y económico. La obligatoriedad de la escolarización ha trasladado a los centros educativos la pluralidad y diversidad social del alumnado. El carácter comprensivo del currículo de la educación primaria y secundaria hasta los 16 ó los 18 años convierte a los centros escolares en laboratorios de construcción de una dimensión clave en la identidad personal, que es la integración social.
2. La administración educativa requiere cada vez de modo más creciente instrumentos y recursos para atender a la diversidad y la multiculturalidad del alumnado. El sistema educativo se ve en la necesidad de incorporar recursos especializados para la detección, evaluación e intervenciones educativas específicas: equipos de orientación y evaluación psicopedagógica, departamentos de orientación y nuevos perfiles profesionales (profesorado de servicios a la comunidad, profesorado de pedagogía terapéutica, logopedas, auxiliares técnicos educativos, fisioterapeutas, trabajadores sociales y otros). Junto a las medidas educativas ordinarias o convencionales para el aprendizaje y progreso educativo de la mayorías se incorporan medidas y programas específicos para atender el aprendizaje y progreso educativo de quienes están en situación de desventaja, aunque sea una minoría, (programas de educación compensatoria, de acogida sociolingüística, de necesidades educativas especiales, de garantía social, aulas hospitalarias y otros). Los nuevos encargos sociales que se hacen al sistema educativo requieren la intervención coordinada con otras instituciones públicas como entidades municipales y autonómicas (intervención ante el absentismo escolar) y, también privadas, como organizaciones empresariales y asociaciones (en la oferta de programas de garantía social). Y, además, las intervenciones educativas para el desarrollo personal y la integración social se extiende más allá de las fronteras convencionales de las edades de la juventud, sobre todo, para aquellas personas adultas que han estado o están aún en una situación de desventaja social o, simplemente, buscan una promoción personal.
3. La consideración de la educación como prioridad política en el conjunto de la acción de gobierno de las autoridades autonómicas remarca el valor que la educación y la escuela tiene para el individuo y la sociedad. La educación no sólo es vehículo del aprendizaje y desarrollo personal sino que también es el escenario social en el que se ensayan y ponen a punto proyectos de integración social en un marco de respeto a la diversidad y multiculturalidad. La escuela, con sus mecanismos de compensación de desigualdades, es uno de los escenario donde se fraguan la cohesión y la justicia social, o también, estos valores se pueden quebrar si la acción educativa se desprende de su dimensión social.

## 3. EL MERCADO DE TRABAJO Y EL EMPLEO EN ASTURIAS

### 3.1. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO ASTURIANO: INDICADORES BÁSICOS

En los últimos veinte años, el entramado económico y social del Principado de Asturias se ha visto sometido a importantes dinámicas de cambio.

Asturias vive, a grandes rasgos, la transición de una economía industrial tradicional a una economía abierta y post-industrial, en un contexto marcado por la globalización e internacionalización de los mercados (en particular en el ámbito europeo) y por el desarrollo de

una nueva economía terciarizada, en la que se vienen desarrollando nuevas modalidades de organización empresarial.

En este sentido, la evolución del mercado de trabajo regional refleja, no sólo los efectos más importantes de esta situación de cambio económico, sino también la capacidad del propio mercado de trabajo para responder a las exigencias de este nuevo contexto.

La situación regional presenta cuatro rasgos peculiares:

- a) Una elevada tasa de paro.
- b) Una baja tasa de actividad.
- c) La intensa terciarización del empleo.
- d) La presencia de altos costes laborales.

### a) Evolución y composición del paro

Asturias ha venido presentando tasas de paro con niveles y evolución similares a las del conjunto de España, aunque con un carácter cíclico más atenuado (con aumentos de paro menos acusados en periodos de recesión, y disminuciones más débiles en periodos de expansión).

Esta evolución ha ido acompañada de una incidencia muy desigual del paro por género y edad:

- Hasta comienzos de los 80, las tasas de paro de hombres y mujeres eran muy similares y aumentaban al mismo ritmo. En cambio, desde esas fechas (y con algunas oscilaciones cíclicas), las tasas de paro femenino han abierto una visible brecha respecto a las de paro masculino, haciéndose esta diferencia más acusada en los periodos recesivos de pérdida de empleo.
- Si se tiene en cuenta la edad, la mayor incidencia del paro en los colectivos más jóvenes se ha mantenido como una característica de apreciable estabilidad.
- En los años más recientes, el colectivo de parados ha mostrado una clara tendencia a adquirir una composición más adulta y más femenina.

Los datos sobre *paro registrado en enero de 2002*, colocan al Principado de Asturias como la región con mayor tasa de paro registrado en España, con una tasa de paro del 14,21% (4,53 puntos por encima de la media nacional)

Si se analiza la composición del desempleo en la región se observa lo siguiente:

- *Composición por sexos.* De los 55.263 parados registrados en la región:
  - El 33,71% son hombres
  - Mientras que el 64,29% son mujeres.

**TABLA 3.1**  
**Composición del Paro por sexo en Asturias (enero 2002)**

	Número parados	% sobre el total
Hombres	19.736	35,71
Mujeres	35.527	64,29
<b>Total</b>	<b>55.263</b>	<b>100</b>

FUENTE: Servicio del Observatorio de Ocupaciones del Principado de Asturias.

— *Composición por edad:*

- El 17,45% de los parados asturianos son menores de 25 años.
- El 82,55% de los parados asturianos son mayores de 25 años.

**TABLA 3.2**  
**Composición del Paro por sexo y edad en Asturias (enero 2002)**

	Número parados	% sobre el total
Hombres < 25 años	3.952	7,15
Mujeres < 25 años	5.690	10,30
<b>Total &lt; 25 años</b>	<b>9.642</b>	<b>17,45</b>
Hombres > 25 años	15.784	28,56
Mujeres > 25 años	29.837	53,99
<b>Total &gt; 25 años</b>	<b>45.621</b>	<b>82,55</b>
<b>Total</b>	<b>55.263</b>	<b>100</b>

FUENTE: Servicio del Observatorio de Ocupaciones del Principado de Asturias.

— *Composición por edad y sexo:*

- El 7,15% del total son Hombres menores de 25 años.
- El 10,30% del total son Mujeres menores de 25 años.
- El 28,56% del total son Hombres mayores de 25 años.
- El 53,59% son mujeres mayores de 25 años.

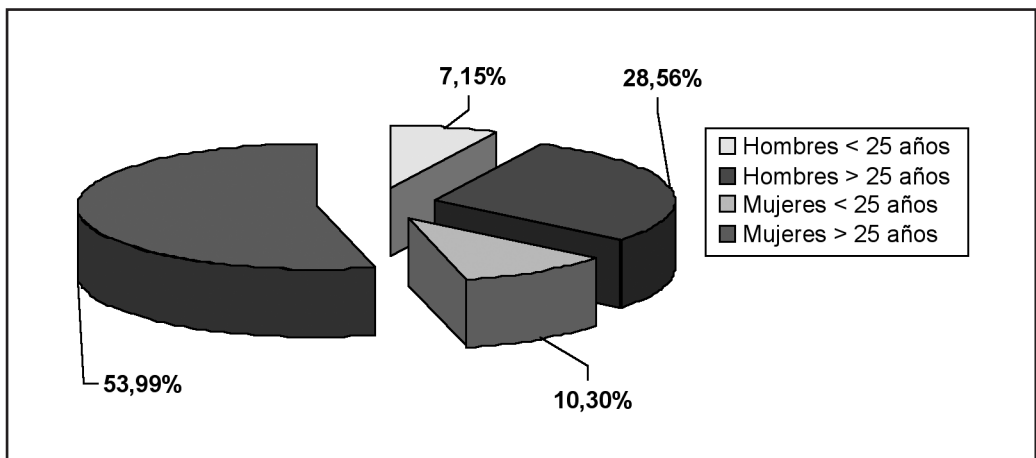


Gráfico 3.1. *Composición del paro por sexo y edad (enero 2002).*

— *Composición por sector económico:* Si se analiza la distribución del paro por sectores económicos, en enero de 2002:

- El 0,95% de los parados pertenecen al Sector Agrario.
- El 9,37% de los parados pertenecen al Sector Industrial.
- El 9,14% de los parados corresponden al Sector de la Construcción.
- El 59,83% de los parados pertenecen la Sector Servicios.
- El 20,71% son parados que buscan su primer empleo.

**TABLA 3.3**  
**Paro por sectores económicos (enero 2002)**

	Número parados	% sobre el total
Agricultura	525	0,95
Industria	5.178	9,37
Construcción	5.053	9,14
Servicios	33.062	59,83
Sin empleo anterior	11.445	20,71
<b>Total</b>	<b>55.263</b>	<b>100</b>

FUENTE: Servicio del Observatorio de Ocupaciones del Principado de Asturias.

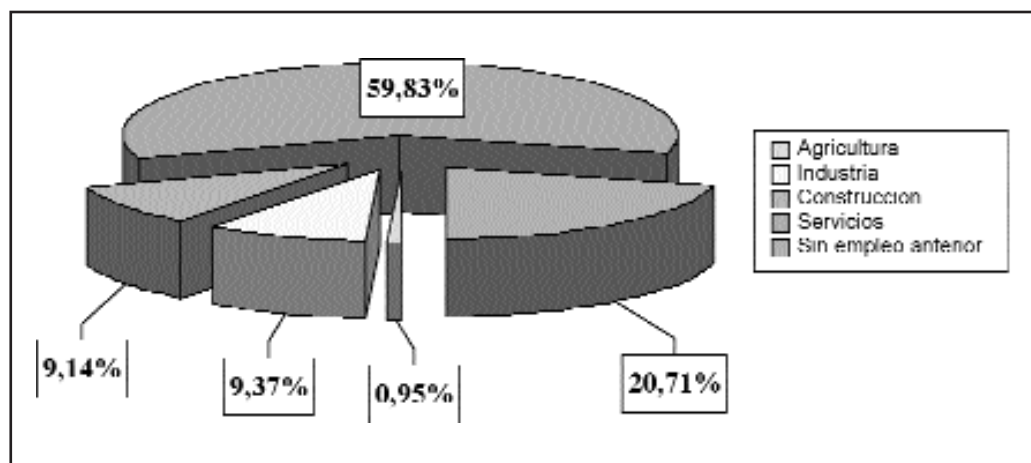


Gráfico 3.2. *Composición del paro por sectores económicos (enero 2002).*

### **b) Tasa de actividad**

El problema laboral de Asturias es, fundamentalmente, la reducida Población Activa.

La baja tasa de actividad que presenta Asturias es debida principalmente a la escasa participación femenina: aunque en las edades jóvenes la tasa de actividad femenina se aproxima a la de los varones, en las edades adultas las diferencias de participación siguen siendo todavía muy amplias.

Unido a este hecho, lo más peculiar de la situación regional es el acortamiento del ciclo de vida activa, ya que una parte significativa de jóvenes retrasan su entrada en actividad, al tiempo que una buena proporción de adultos varones anticipan su salida.

Conviene señalar que este acortamiento del ciclo de vida activa ha sido posible por la combinación de dos acciones públicas de considerable importancia en las últimas décadas:

- La expansión del sistema educativo post-secundario.
- Las facilidades otorgadas al acceso a la condición de prejubilado.

(Esto ha llevado a Asturias a colocarse en los primeros puestos entre las regiones españolas con mayores tasas de escolarización de mujeres y jóvenes, y mayores tasas de inactividad de varones mayores de 45 años.)

En última instancia, la reducida tasa de población activa refleja la dificultad de la sociedad asturiana para generar empleo, problema al que ha contribuido de forma importante la falta de expectativas empresariales.

Los datos recogidos entre 1981 y septiembre de 2001 muestran que la población activa en España ha aumentado un 30%, mientras que en Asturias ha disminuido un 6% en dicho periodo.

**TABLA 3.4**  
**Población activa en Asturias (1981-2001)**

<b>Pobl. activa (en miles)</b>	<b>1981</b>	<b>1991</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>Sept. 2001</b>
Asturias	417,4	414,2	402,8	397,9	388,9 (401,7)*
España	13.150	15.073	15.936	16.967	17.119 (17.906)*

\* Datos rectificadas tras los cambios metodológicos introducidos en la elaboración de la Encuesta de Población Activa a principios del año 2002.

FUENTE: Encuesta de Población Activa (EPA).

En el último trimestre de 2001, Asturias presentaba la Tasa de Actividad más baja de España (9 puntos por debajo de la nacional, que a su vez es inferior a la europea).

**TABLA 3.5**  
**Tasa de actividad en Asturias (1981-2001)**

<b>Tasa de actividad</b>	<b>1981</b>	<b>1991</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>Sept. 2001</b>
Asturias	48,91	44,85	43,89	43,50	42,61 (43,50)*
España	48,29	49,10	49,78	51,44	51,79 (53,10)*
UE	53,50	54,60	55,30	56,00	56,00

\* Datos rectificadas tras los cambios metodológicos introducidos en la elaboración de la Encuesta de Población Activa a principios del año 2002.

FUENTE: Encuesta de Población Activa (EPA) y Eurostat.



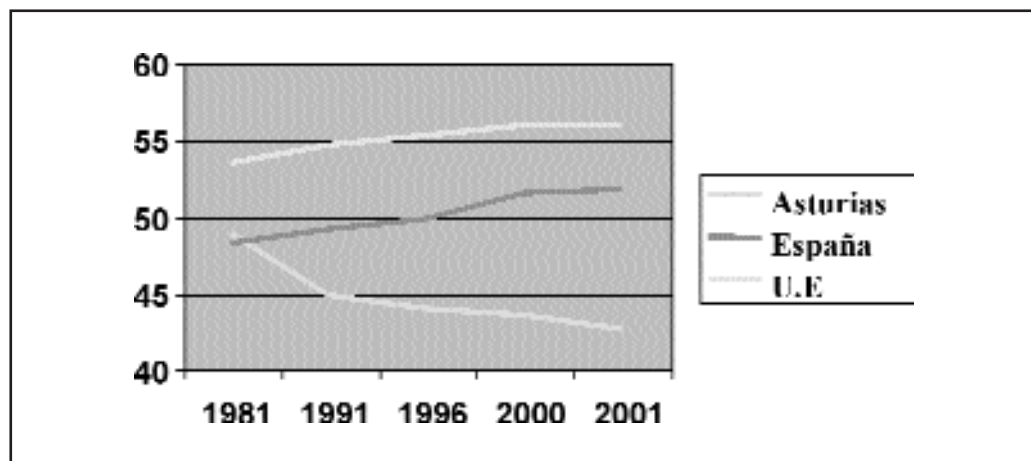


Grafico 3.3. Tasa de actividad en Asturias (1981-2001).

### c) Terciarización de la Estructura productiva

En un tiempo muy corto, se ha producido una profunda transformación de la estructura sectorial del empleo.

Los datos de los últimos 20 años muestran cómo *la estructura productiva de la economía asturiana se ha terciarizado* (tabla 3.6):

**TABLA 3.6**  
**Evolución de la estructura productiva en Asturias (1981-2000)**

Porcentaje respecto del total	1981	1991	1996	2000
Agricultura y Pesca	5,26	3,60	3,43	2,65
Industria	40,49	32,47	28,39	24,65
Construcción	5,25	9,37	7,98	9,65
Servicios	49,00	54,56	60,20	63,05

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social (FUNCAS).

- El peso de la INDUSTRIA ha pasado de representar el 40,5% en 1982 a representar algo menos del 25% en el año 2000.

Dentro de las ramas industriales, las tres ramas de más peso en la industria asturiana son las que han perdido empleo de forma más intensa; se trata del trío compuesto por las industrias extractivas, las metálicas básicas y la transformación de metales.

La única industria con un peso significativo en la región que ha conseguido mantener su volumen de empleo es la de productos alimenticios.

- En cuanto al empleo en el SECTOR PRIMARIO, no ha cesado de disminuir, llegando a representar menos del 30% del total en el año 200.

- La CONSTRUCCIÓN experimentó un aumento casi espectacular de su empleo en la segunda mitad de los 80 y, a pesar de algunos descensos a principios de los 90, ha incrementado de nuevo sus efectivos desde 1995.
- Por último, el SECTOR SERVICIOS es el que más ha visto crecer sus plantillas en las últimas décadas, hasta el punto de que en el año 2000 más del 60% del empleo estaba en este sector.

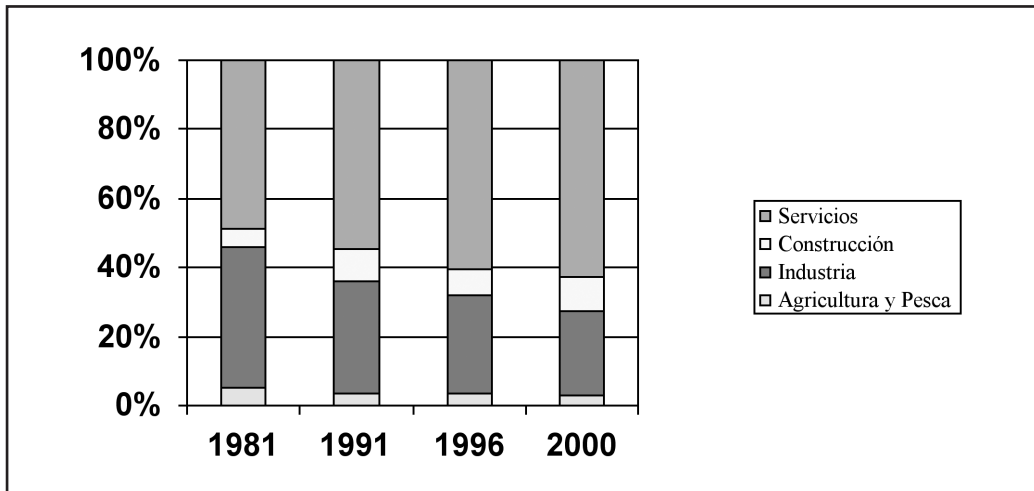


Gráfico 3.4. Estructura productiva en Asturias (1981-2001).

#### d) Altos costes laborales

La presencia de altos costes laborales supone un problema adicional para la creación de empleo en la región, en cuanto a que estos salarios más elevados no se ven acompañados en la mayoría de los casos de niveles de productividad similares.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque la existencia de salarios relativamente más altos es una característica ya tradicional del mercado de trabajo asturiano, es solamente en el sector industrial donde los salarios son comparativamente más elevados, ya que en el resto de los sectores (primario, construcción y servicios) los salarios en Asturias han venido siendo inferiores a los del conjunto nacional.

En el año 2001, las estadísticas salariales del INE han detectado una tendencia a la baja de algunos indicadores de coste.

Aún así, la estructura salarial sigue condicionando de forma importante la creación de empleo en la región.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

En virtud de lo previsto en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (*Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre*), Asturias ha asumido en el año 2000 competencias en materia de trabajo, empleo y formación (*Real Decreto 11/2001, de 12 de enero, sobre tras-*

*paso al Principado de Asturias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación).*

### 3.2.1. **Ámbito regional**

Dentro de las medidas autonómicas en materia laboral, se distinguen dos grandes bloques:

- Las medidas enmarcadas dentro de los *Pactos Institucionales por el Empleo* (firmados entre sindicatos, patronal y Gobierno Regional).
- Las *Políticas de Empleo* propiamente dichas.

Estas últimas comprenden tanto medidas creadas por la propia Comunidad Autónoma, como aquéllas gestionadas por el Principado en el marco de Convenios de colaboración con el INEM y actuaciones descentralizadas hacia Ayuntamientos y Entidades Locales.

Dentro de las medidas creadas por la Comunidad Autónoma, ganan peso aquellas dirigidas especialmente a:

- Subvencionar la contratación de colectivos concretos (parados de larga duración, jóvenes, trabajadores con cargas familiares, etc);
- A la creación de nuevas empresas; y
- Al fomento del autoempleo, del asociacionismo laboral y del cooperativismo.

Por su parte, el *Pacto Institucional por el Empleo en Asturias para el periodo 2000-2003*, firmado por sindicatos, patronal y Gobierno regional en noviembre de 1999, constituye un importante marco de consenso social en torno a una estrategia conjunta por el empleo.

Las medidas contempladas en este Pacto responden a la necesidad de:

- Aumentar la capacidad de empleo.
- Corregir los desequilibrios regionales.
- Propiciar el desarrollo económico de la región.

Para ello, los ejes de desarrollo del Pacto Institucional por el Empleo se enmarcan en 4 áreas de actuación:

1. Empleo.
2. Formación.
3. Seguridad Laboral y Salud.
4. Industria.

Junto a estas 4 áreas prioritarias de actuación, el Pacto recoge también el compromiso de desarrollar cauces de participación en otras Políticas Sectoriales que tienen efectos transversales en el empleo, en el sector económico y en la cohesión social de Asturias, como son las de Turismo, Comercio, Política Forestal, Transportes e Ingreso mínimo de inserción, entre otras.

## 1. Empleo

En materia de empleo, las medidas recogidas en el Pacto se dividen en cinco bloques de acciones:

- Acciones dirigidas a promover el empleo estable y a mejorar la competitividad empresarial.
- Acciones para adaptar las actuaciones sobre recursos humanos a las políticas de empleo.
- Acciones para el desarrollo de la iniciativa empresarial.
- Acciones para la cohesión social y políticas de igualdad en el empleo.
- Acciones para el recurso al desarrollo local para la creación de empleo.

## **2. Formación**

En materia de formación, las actuaciones se dirigen fundamentalmente a:

- Adaptar la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral.
- Incrementar las acciones formativas, integrando los tres subsistemas de Formación Profesional (reglada, ocupacional y continua).
- Dar prioridad a las acciones de formación con repercusión directa e inmediata en el empleo, así como a las acciones de inserción de colectivos con especiales dificultades de acceso a puestos de trabajo.

## **3. Seguridad Laboral y Salud**

Se crea el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. Éste surge con la aprobación del Decreto 32/2000, de 13 de abril y es consecuencia de lo comprometido en asunción de las competencias en esta materia en el año 2000.

Está pendiente el desarrollo de una ley que dotará al Instituto de las características de un organismo autónomo, dándole así un mayor abanico de posibilidades de cara a ejercer su labor preventiva y otorgándole una mayor capacidad de impulsar todas las iniciativas que el Gobierno acuerde y consensúe con los agentes sociales.

Su actuación está orientada e inspirada por tres grandes objetivos:

- Fomentar una nueva cultura de la prevención de riesgos laborales en el mundo del trabajo impulsándola ya iniciándola, incluso, desde la edad escolar.
- Potenciar la investigación científica y técnica en el campo de la prevención con el fin de la ejecución de medidas que hagan descender los índices de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.
- Asesorar y controlar todas las acciones técnico-preventivas dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo, y con ello la seguridad y la salud de los trabajadores.

## **4. Industria**

El Pacto se complementa con un conjunto de medidas dirigidas a promover el desarrollo del tejido empresarial asturiano, como fuente generadora de empleo y desarrollo económico.

Se establecen tres ejes prioritarios de actuación basados en:

- El desarrollo y modernización de infraestructuras.

- La promoción industrial.
- La innovación empresarial.

### 3.2.1. **Ámbito europeo**

La Unión Europea prosigue su acción encaminada a reforzar la cohesión social y económica de todas sus regiones. Es además uno de los objetivos prioritarios de la UE desde hace varios años, ya que el fomento de la cohesión en la Unión favorece un desarrollo equilibrado y perdurable de las actividades económicas, el desarrollo del empleo y de los recursos humanos, la protección y mejora del medio ambiente, la eliminación de las desigualdades y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Con el fin de contribuir al esfuerzo de cohesión económica y social, la Comisión ha creado una serie de instrumentos financieros (*Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión*) destinados a cofinanciar en los Estados miembros las intervenciones regionales u horizontales que son competencia de dichos Estados.

Dentro de los Fondos Estructurales es el Fondo Social Europeo (FSE) el que interviene esencialmente en el contexto de la estrategia europea de empleo.

Por lo que se refiere a las Iniciativas Comunitarias, en el ámbito del empleo hay que destacar la Iniciativa EQUAL, que prevé el desarrollo de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo para acceder al mercado laboral.

Actualmente, Asturias se encuentra dentro de las *regiones objetivo 1* de actuación comunitaria, y gran parte de sus proyectos en materia de empleo han sido cofinanciados en el marco de varias Iniciativas Comunitarias, recogidas en el cuadro 3.1:

**CUADRO 3.1**  
**Iniciativas comunitarias en Asturias**

<b>Iniciativa comunitaria</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Empleo–ADAPT</b>	Contribuir a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con vistas a favorecer el crecimiento, el empleo y la competitividad; evitar el desempleo mediante la mejora de las cualificaciones de los trabajadores; facilitar la creación de nuevos empleos y actividades.
<b>Empleo–HORIZON</b>	Fomentar las medidas que mejoren el acceso al mercado de trabajo de las personas minusválidas y de otros grupos desfavorecidos que están desempleados.
<b>Empleo–INTEGRA</b>	Fomentar las medidas que mejoren el acceso al mercado de trabajo de personas que se enfrentan a graves obstáculos de integración debido a su grado de marginación.
<b>Empleo–NOW</b>	Reducir el desempleo entre las mujeres y mejorar su situación profesional, sus cualificaciones y sus perspectivas profesionales
<b>Empleo–YOUTHSTART</b>	Fomentar la adopción de las medidas necesarias para ofrecer progresivamente a los jóvenes una garantía de acceso a la educación y a la formación.

### 3.3. CONCLUSIONES

A grandes rasgos, el mercado de trabajo asturiano se viene caracterizando en los últimos años por un menor dinamismo del empleo, una alta incidencia del desempleo y una baja tasa de actividad de la población en edad laboral, con fuertes componentes de desánimo en la búsqueda activa de empleo.

Ante esta situación, han ganado importancia todas aquellas medidas (tanto regionales como Comunitarias) dirigidas a aumentar la capacidad de empleo y a corregir los desequilibrios existentes.

El desarrollo económico se configura, en definitiva, como un objetivo prioritario y necesario para lograr un mayor nivel de bienestar en el Principado de Asturias, en un contexto caracterizado por la globalización económica, y por la integración económica y social que supone la construcción de la Unión Europea.

## 4. LA JUSTICIA Y EL BIENESTAR SOCIAL

### 4.1. INTRODUCCIÓN

Dentro de un concepto amplio de Bienestar Social es destacable el papel fundamental de los Jueces y Tribunales que en un Estado de Derecho garantizan la efectividad de los derechos reconocidos a los ciudadanos y el control de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho.

En esta labor la Administración de Justicia necesita en muchas ocasiones la colaboración de otras personas y entidades, públicas y privadas, con el fin de alcanzar los fines que le son propios. Para una justa y eficaz prevención y solución de conflictos que, al fin y al cabo, es el objetivo del Derecho, de cuya aplicación se ocupan los Juzgados y Tribunales, es necesaria la colaboración de otras ciencias y técnicas, que desde esta perspectiva podríamos llamar auxiliares y que proporcionan al profesional del Derecho los conocimientos precisos para el adecuado ejercicio de su función. Una de estas ciencias es el trabajo social y desde esta perspectiva se va a analizar la intervención de los servicios sociales y la actuación de los trabajadores sociales en el ámbito de la Administración de Justicia.

La normativa que regula dicha actuación es dispersa y poco sistemática. En las leyes sustantivas y procesales se encuentran escasas referencias a la intervención específica del trabajador social y casi siempre indirectas. Las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal regulan, con carácter general, la prueba pericial «cuando sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos» (art. 335 Ley de Enjuiciamiento Civil), así como «cuando para conocer o apreciar algún hecho o circunstancia importante en el sumario fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos» (art. 456 Ley de Enjuiciamiento Criminal).

En otras normas, por la específica materia que regulan, las referencias son más directas, aunque igualmente distan mucho de establecer una regulación sistemática. Así ocurre, por ejemplo, con la Ley y Reglamento penitenciarios o con la Ley 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores.

El panorama se presenta aún más confuso teniendo en cuenta la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en la regulación de materias en las que tiene incidencia la intervención de los servicios sociales y la labor del trabajador social. Fundamentalmente hay que tener en cuenta que las distintas Comunidades Autónomas, incluido el Principado de Asturias, han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencia en materia de Asistencia

Social, de acuerdo con el art. 148.1.20 de la Constitución. A su vez, en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias se asume expresamente competencia en materia de tutela y protección de menores (art. 10.1.25). Con este fundamento competencial en nuestra Comunidad Autónoma se han promulgado diversas normas como la Ley de Servicios Sociales 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales o la Ley 1/1995, de 27 de enero de Protección Jurídica del Menor, desarrollada reglamentariamente en virtud de sendos Decretos 46/2000 de 1 de junio, de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores y 5/1998 de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar y de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

Precisamente en materia de protección de menores son de destacar las competencias de las entidades públicas autonómicas (art. 172 del Código Civil en relación con la Disposición Final 22 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de Protección del Menor) lo que también ocurre en materia de ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes (art. 45 de la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores). En este sentido el artículo 4 de la citada Ley asturiana de protección jurídica del menor establece que «en virtud de los títulos competenciales que le son propios, la Administración del Principado de Asturias es la entidad pública que en el territorio de la Comunidad Autónoma tiene encomendada la protección de menores». En el organigrama actual de la Administración del Principado, el ejercicio de las competencias en materia de protección de menores corresponde, dentro de la Consejería de Asuntos Sociales, al Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia a quien compete, entre otras funciones, la coordinación con los Equipos de Servicios Sociales Territoriales de Área que realizan funciones de evaluación, intervención y supervisión técnica en materia de protección de menores y familia, en el ámbito territorial correspondiente.

Además, en el ámbito específico de la protección de menores, la Ley 21/1987 de 11 de noviembre ya preveía, por parte de las Comunidades Autónomas, la habilitación, como instituciones colaboradoras de integración familiar, con funciones de guarda y mediación, a Asociaciones o Fundaciones no lucrativas en cuyos estatutos o reglas figure como fin la protección de menores y siempre que dispongan de los medios materiales y equipos pluridisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas. De acuerdo con ello los artículos 67 y siguientes de la Ley asturiana regulan los requisitos y procedimiento para obtener, por parte de la Administración del Principado, la habilitación como institución colaboradora de integración familiar<sup>15</sup>.

Por otra parte, como consecuencia del derecho a la tutela judicial efectiva y concretamente a la defensa y la asistencia de letrado, recogido como fundamental en el artículo 24 de la Constitución, y también por la necesidad de asesoramiento en general, tanto las Administraciones autonómica y municipal como otras entidades de carácter público y privado han establecido distintos servicios de asesoramiento y asistencia dirigidos tanto a los ciudadanos en general como a colectivos específicos como pueden ser las mujeres víctimas de malos tratos o los inmigrantes.

## 4.2. LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO JUDICIAL

En el orden jurisdiccional civil hay procedimientos en los que unas veces se requiere y en otras resulta útil la intervención de estos profesionales para informar acerca de una determinada situación personal o familiar e incluso para proponer las medidas más adecuadas de

<sup>15</sup> Desarrollado por el Decreto 5/1998 antes mencionado.

acuerdo con su criterio. Así ocurre, entre otros, en los procesos de separación o divorcio, sobre todo si existen hijos menores de edad, en los procedimientos sobre guarda y custodia de estos mismos hijos, en los de alimentos, en los que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, constitución judicial de la guarda, acogimiento y adopción y, en su caso, en los de incapacitación. Incluso, en ocasiones, la intervención de los profesionales de servicios sociales puede dar lugar al inicio del procedimiento.

También en el ámbito de la justicia penal la labor del trabajador social tiene cada vez más incidencia. Puede intervenir en el proceso penal de adultos siendo imprescindible en los procedimientos en los que se depura la responsabilidad penal de los menores de edad y en el ámbito de la ejecución de las penas.

Con esta finalidad de cooperar con la Administración de Justicia funcionan, desde hace aproximadamente dos décadas, distintos Equipos Psicosociales o Psicotécnicos, generalmente integrados por un Psicólogo y un Trabajador Social. Concretamente en el Principado de Asturias concurren, por una parte, los Equipos Psicotécnicos dependientes del Ministerio de Justicia y, por otra, los que dependen del Gobierno del Principado, en concreto, de la Consejería de Asuntos Sociales. Dependen del Ministerio de Justicia: un Equipo adscrito al Juzgado Decano que colabora con cualquier Juzgado que requiera su actuación, dos adscritos a Fiscalía de Menores y Juzgado de Menores en los que también se integran educadores y un tercero adscrito al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. Además, en la prisión de Villabona hay varios Equipos que realizan las labores previstas en la legislación penitenciaria. Por otra parte, dependen del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia, un Equipo Técnico de Familia integrado por tres trabajadores sociales, un psicólogo y un educador, otro de Centros de Menores, formado por tres trabajadores sociales, un educador y un psicólogo y otros dos de Acogimiento y Adopción (Adopción Nacional e Internacional), de los que forman parte trabajadores sociales, educadores y psicólogos. Por último los servicios sociales municipales, además de las competencias que les son propias, pueden ser requeridos con la finalidad de que aporten sus informes al proceso judicial.

En general la intervención de los servicios sociales y concretamente del trabajador social en los distintos procedimientos se realiza técnicamente por medio de un informe que, desde el punto de vista probatorio, tiene el carácter de prueba pericial. Este informe recibe el nombre de «informe social» o, más frecuentemente, como consecuencia de la presencia de psicólogos, «informe psicosocial».

#### **4.2.1. Los servicios sociales y la jurisdicción civil**

La intervención de los Equipos Psicotécnicos en los procedimientos judiciales comenzó, precisamente, en los procedimientos de orden civil, concretamente los relacionados con el Derecho de familia a raíz de la promulgación de la Ley 30/81, de 7 de julio, vulgarmente llamada Ley de Divorcio.

En estos procesos civiles la prueba pericial se articula por medio de solicitud de una de las partes, sin perjuicio de que, en los casos en que el informe es emitido por un equipo en el que interviene un trabajador social, por la naturaleza de los concretos procedimientos en los que esto ocurre y el carácter de los intereses en juego (muy a menudo de menores de edad) puede ser el propio Juez el que, de oficio, solicita el informe pericial recayendo la designación de perito en los citados Equipos Técnicos. En este sentido se manifiesta la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con los procesos sobre declaración o impugnación de la filiación, paternidad y maternidad, sobre la capacidad de las personas o en procesos matrimoniales (art. 339.5).



Para la elaboración del informe el trabajador social deberá recabar información tanto de todos los miembros de la familia implicada, contemplando aspectos sociales, culturales, económicos, sanitarios, etc., como de los agentes externos relacionados con la misma entre los que destaca fundamentalmente el colegio de los hijos. En esa labor puede tener gran incidencia la información que, en su caso, puedan aportar los Servicios Sociales municipales (P. Morato Martínez, I. Verdeguez Aracil, Justicia y Servicios Sociales, p. 177).

#### **4.2.1.1. *Procesos matrimoniales***

La prueba en los procedimientos contenciosos en caso de crisis matrimonial va dirigida a acreditar, por una parte, la existencia de una causa de separación o divorcio y, por otra, todas las circunstancias de hecho concurrentes que permitan al Juez decidir acerca de los efectos de aquéllos, esto es, atribución del uso de la vivienda y ajuar familiar, guarda de los hijos menores de edad, régimen de visitas y comunicación con el progenitor que no los tenga en su compañía, pensión alimenticia y, en su caso, compensatoria y liquidación del régimen económico-matrimonial. Para ello, sobre todo para acreditar aquellos aspectos de la situación familiar que puedan resultar relevantes a estos fines, puede solicitarse, bien un Informe al Equipo o Trabajador Social que haya estado en contacto con la familia o con alguno de sus miembros si ha existido esta intervención previa y/o un Informe al Equipo Técnico del Juzgado a fin de que dictamine acerca de alguna cuestión (v.gr., con quien estarían mejor los hijos menores de edad o qué medidas resultarían las más adecuadas para que dichos hijos se comuniquen con ambos progenitores en situaciones conflictivas). En este sentido el artículo 92 del Código civil recoge expresamente la posibilidad de que el Juez, de oficio o a petición de los interesados, recabe la opinión de «especialistas» para decidir las medidas a adoptar en orden al cuidado y educación de los hijos. A estos efectos la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé que en el plazo de práctica de la prueba el tribunal acuerde de oficio «las pruebas que estime necesarias para comprobar la concurrencia de las circunstancias en cada caso exigidas por el Código Civil para decretar la nulidad, separación o divorcio, así como las que se refieran a hechos de los que dependan los pronunciamientos sobre medidas que afecten a los hijos menores o incapacitados, de acuerdo con la legislación civil aplicable».

La intervención del Equipo Técnico no termina necesariamente con la resolución judicial puesto que cabe la posibilidad de un seguimiento posterior a la sentencia con la finalidad de que efectivamente se cumpla sin conflictividad o con la menor conflictividad posible.

#### **4.2.1.2. *Protección de menores***

Los procesos directamente dirigidos a la protección de los menores de edad son de índole muy variada. Aunque la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero ha supuesto una importante desjudicialización en este ámbito, otorgando importantes competencias a las Administraciones Públicas en las situaciones de desprotección social de los menores, no resulta extraña la intervención judicial que, en todo caso, es ineludible para la constitución de la adopción.

Ya se ha dicho que en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma la entidad pública competente para la protección de menores es la Administración del Principado de Asturias a través del órgano administrativo correspondiente, en la actualidad, la Consejería de Asuntos Sociales. La regulación de la actuación de la Administración del Principado en este ámbito se encuentra en la mencionada Ley 1/1995, de 16 de enero, de Protección del menor. A los efectos de la misma se entiende por protección de menores el conjunto de actuaciones, inte-

gradadas en el marco del sistema público de servicios sociales, que la Administración del Principado de Asturias, en su condición de entidad pública, realice con la finalidad de promover el desarrollo integral del menor, así como prevenir y remediar cuantas situaciones de indefensión detecte, atendiendo en todo momento al interés primordial del menor y procurando su integración familiar y social (art. 2). Las medidas de protección previstas en la misma se dirigirán a aquellos menores que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los que concurra alguna circunstancia susceptible de actuación protectora, sin perjuicio de que resultare aplicable otra normativa, en función de las circunstancias concurrentes en el menor objeto de protección (art. 3).

A los efectos de la Ley se consideran medias de protección las siguientes:

- a) El apoyo familiar para promover el bienestar y desarrollo integral del menor en su medio familiar de origen;
- b) La asunción de la tutela por ministerio de la ley, previa declaración de la situación de desamparo o, en su caso, la promoción del nombramiento judicial de tutor para el menor;
- c) La guarda del menor;
- d) El acogimiento familiar del menor;
- e) La propuesta de adopción del menor ante el Juzgado competente;
- f) El alojamiento en centros si el resto de medidas resultasen inviables;
- g) El ejercicio de cuantas acciones civiles o penales pudiesen corresponder al menor, incluso la demanda de privación de la patria potestad sobre el menor, siempre que la Administración del Principado de Asturias se encuentre legitimada para ello;
- h) Cualesquiera otras que redunden en interés del menor atendidas sus circunstancias personales, familiares y sociales (art. 18).

La adopción de cualquiera de estas medidas requiere, salvo urgencia, propuesta previa de la Comisión del Menor que es un órgano colegiado integrado por profesionales responsables de las distintas áreas relacionadas con la protección, formación y atención de los menores.

El artículo 172 del Código civil prevé que «La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por Ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda...». La situación de desamparo, definida en el Código como «la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral» conlleva la suspensión de la patria potestad o la tutela ordinaria. Las resoluciones que aprecien el desamparo y declaren la asunción de la tutela por ministerio de la Ley serán recurribles ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación administrativa<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Con carácter previo a la declaración de desamparo y con la finalidad de evitar que se llegue a esta situación, se prevé la intervención de los poderes públicos en las llamadas situaciones de riesgo. En palabras de la Ley asturiana de Protección del Menor (art. 15) «las actuaciones preventivas se encaminarán a evitar las causas que originen deterioro en el entorno sociofamiliar del menor, así como sus repercusiones sobre su desarrollo personal, a garantizar los derechos que le asisten y a disminuir los factores de riesgo de marginación en que se encuentre». A tenor del art. 21 del Decreto 49/2001 de 26 de abril sobre organización y funcionamiento de los servicios sociales, los Equipos de intervención técnica de apoyo a la familia tienen precisamente la misión de apoyar a los servicios sociales municipales en la ejecución de programas dirigidos a familias con hijos menores en situación de riesgo. Como específicas medidas preventivas

La Administración del Principado deberá notificar inmediatamente por escrito al Ministerio Fiscal la adopción de las medidas de protección que comporten la separación del menor de su familia de origen. Igualmente deberá notificar inmediatamente por escrito la adopción de toda medida de protección, su finalidad, alcance y duración al menor sobre el que recai, atendiendo en todo caso a su interés primordial, y a los padres, tutores o guardadores. La medida de protección adoptada tendrá eficacia inmediata, sin perjuicio de su impugnación en vía judicial (art. 19 de la Ley 1/1995). No obstante, habrá de tenerse en cuenta también lo previsto en este sentido por el artículo 172.1 del Código Civil.

Si los padres, tutores, guardadores o familiares del menor impidiesen la ejecución de la medida de protección acordada o concurriese alguna otra circunstancia que dificultase gravemente la ejecución de la misma, la Administración del Principado de Asturias recabará de la autoridad judicial o policial, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para hacerla efectiva (art. 20).

Se prevé, asimismo, que la Administración del Principado de Asturias establezca los cauces necesarios para llevar a cabo un seguimiento permanente de toda medida de protección adoptada con respecto a un menor. En todo caso, revisará las medidas adoptadas que por su naturaleza sean susceptibles de ello, al menos cada seis meses, sin perjuicio de que se realice antes en orden a las circunstancias concretas del menor, ratificándolas o modificándolas en razón de su evolución (art. 21).

La Ley establece que cualquier persona, y en especial quien por razón de su profesión tuviera conocimiento de la existencia de alguna circunstancia que pudiera ser determinante de la situación de desamparo<sup>17</sup>, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración del Principado de Asturias. Tal obligación se hace extensiva a todas aquellas instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, que tuvieran relación con menores y que hubiesen adquirido conocimiento de alguna de las situaciones señaladas. Se prevé, asimismo, la posibilidad de que sea el propio menor quien ponga de manifiesto su situación, bien a la Administración del Principado o a los servicios sociales municipales. Los menores desamparados cuya tutela asuma la Administración del Principado, recibirán una atención inmediata en los centros o unidades de primera acogida y observación dispuestos al efecto.

La guarda del menor a la que alude el artículo 18 como medida de protección no es sino la prevista en el artículo 172.2 del Código civil cuando establece que «cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la enti-

---

se recogen en la ley el apoyo familiar, dirigido a procurar las necesidades básicas del menor, mejorando su medio familiar y manteniéndolo en el mismo, promoviendo su desarrollo integral a través de los recursos establecidos en la ley, concretamente, las prestaciones económicas o en especie, la ayuda a domicilio y la intervención técnica. La competencia para el desarrollo de estos recursos se atribuye a los Ayuntamientos. La Administración del Principado de Asturias coordinará y apoyará a los servicios sociales municipales en el cumplimiento de sus funciones, a través de las actuaciones administrativas que en cada momento resulten procedentes y, en todo caso, a través de los centros sociales de área. Asimismo el apoyo familiar podrá prestarse a través de las llamadas instituciones colaboradoras de integración familiar que se reconozcan, de otras instituciones, asociaciones y fundaciones de carácter no lucrativo, y a través de la concertación del apoyo y la asistencia técnica que resultasen necesarios.

<sup>17</sup> a) Abandono voluntario del menor por parte de su familia. b) Ausencia de escolarización habitual del menor. c) Malos tratos físicos o psíquicos al menor. d) Trastorno mental grave de los padres, tutores o guardadores del menor, siempre que incida gravemente en el desarrollo y bienestar del menor. f) Abusos sexuales por parte de familiares o terceros en la unidad familiar del menor. g) Inducción al menor a la mendicidad, la delincuencia, la prostitución o cualquier otra explotación económica del menor de análoga naturaleza. h) Cualesquiera otra situación que traiga causa del incumplimiento o del inadecuado ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda sobre el menor.

dad pública competente que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario» (art. 172.2 C.c.). La guarda supone que la entidad pública se ocupará del cuidado material del menor continuando los padres en el ejercicio de la patria potestad o el tutor de la tutela<sup>18</sup>.

Tanto la tutela de la entidad pública como la guarda pueden ser realizadas mediante el acogimiento familiar o el acogimiento residencial. El acogimiento familiar se ejercerá por la persona o personas que determine la entidad pública pudiendo recaer sobre la familia extensa del menor o sobre una persona o familia extrañas al mismo, y el acogimiento residencial por el Director del centro donde sea acogido el menor. El acogimiento familiar ha de formalizarse por escrito, con el consentimiento de la entidad pública, de las personas que reciban al menor y de éste si tuviera doce años cumplidos. Cuando fueran conocidos los padres que no estuvieran privados de la patria potestad o el tutor, será necesario también que presen o hayan prestado su consentimiento, salvo que se trate de un acogimiento familiar provisional. Si los padres o el tutor no consienten o se oponen al mismo, el acogimiento sólo podrá ser acordado por el Juez, en interés del menor.

La definitiva desvinculación del menor de su familia de origen se consigue por medio de la adopción que se constituye necesariamente por resolución judicial teniendo en cuenta el interés del adoptando y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad. Para iniciar el expediente de adopción es necesaria la propuesta previa de la entidad pública a favor del adoptante o adoptantes que la misma haya declarado idóneos previamente a la propuesta.

El Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores regula concretamente la actuación de la Administración del Principado de Asturias en relación con la valoración de idoneidad de personas residentes en el Principado para el acogimiento familiar y la adopción y la constitución y promoción de acogimientos familiares en sus tres modalidades<sup>19</sup> y de adopciones de menores que residan en el Principado de Asturias.

En la valoración de las solicitudes de acogimiento y adopción se da especial trascendencia a circunstancias que han de ser constatadas por el personal cualificado de la Consejería con la colaboración, en su caso, de los Servicios Sociales municipales<sup>20</sup>. En este sentido se prevé que las solicitudes de acogimiento familiar simple y permanente puedan presentarse en los Servicios Sociales del Ayuntamiento de la residencia de los solicitantes en cuyo caso estos mismos elaborarán y remitirán a la Consejería un informe sobre las condiciones de aquéllos para prestar al menor las atenciones adecuadas. En el caso de que la solicitud se presente directamente ante la Administración del Principado de Asturias la Consejería de Asuntos Sociales recabará dicho informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento. Se prevé asimismo la realización de las entrevistas y pruebas que se estimen necesarias para valorar la solicitud. En el caso de solicitud de acogimiento familiar preadoptivo y adopción los solicitantes habrán de realizar necesariamente como mínimo dos entrevistas, una de carác-

<sup>18</sup> Concretamente la guarda implica la obligación de velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

<sup>19</sup> De acuerdo con el Código civil el acogimiento familiar podrá ser simple, que tendrá carácter transitorio, permanente, cuando la edad y otras circunstancias del menor y su familia lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor, y preadoptivo, como paso previo a la adopción, que se formalizará por la Administración del Principado de Asturias cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor.

<sup>20</sup> V.gr. la motivación para el acogimiento, la actitud respecto al acogimiento de las personas que convivan con los acogedores, la dinámica familiar, los medios de vida, el estado de salud física y psíquica, capacidad educativa, voluntad efectiva de colaborar con el seguimiento del acogimiento y de aceptar el asesoramiento técnico de la Consejería de Asuntos sociales. Respecto de la adopción, la estabilidad emocional personal y como pareja, el entorno social, la inexistencia de factores de riesgo para el menor, la disposición de medios de vida estables y suficientes, etc.

ter psicológico y otra social, pudiendo realizarse una visita domiciliaria. Asimismo deberán constar dos infomes, uno de carácter social y otro psicológico y, en su caso, un tercero de carácter conjunto que deberá contener información sobre la identidad, aptitud para acoger y adoptar, situación personal, familiar y médica de los solicitantes, su medio social y los motivos que les animan. Asimismo, para el seguimiento del acogimiento familiar la Consejería de Asuntos Sociales recabará los informes correspondientes a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia del menor.

Si la resolución del Consejero de Asuntos Sociales es favorable al acogimiento familiar o a la adopción, se procederá a constituir o promover el acogimiento familiar o a promover la adopción en los términos establecidos en el Código Civil, la Ley de Enjuiciamiento civil y la Ley del Principado de Asturias 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor. De no contarse con el consentimiento de los padres, el acogimiento familiar sólo podrá ser constituido por el Juez. Asimismo, la constitución de la adopción requerirá siempre resolución judicial. En caso de resolución desestimatoria a la propuesta de acogimiento o adopción cabe el recurso a la vía judicial civil. En todos estos casos de intervención judicial el juez dispondrá de todos los informes y pruebas aludidos pudiendo requerir de oficio aquellos otros que estimen pertinentes.

En relación con esta materia de protección de menores parece interesante destacar, entre las diversas actuaciones previstas en el Plan de Atención a la Infancia, Familia y Adolescencia 2001-2003, las siguientes:

- Elaborar un Manual de Procedimiento para la toma de decisiones y coordinación entre las secciones del Instituto Asturiano de Atención a la infancia, familia y adolescencia.
- Elaborar un manual que recoja los protocolos de actuaciones a seguir para la valoración de solicitudes de adopción en todo el procedimiento (criterios de valoración, coordinación entre profesionales).
- Establecer un protocolo de actuaciones en la tramitación de los expedientes de menores susceptibles de acogimiento preadoptivo.
- Establecer reuniones periódicas con los diferentes niveles de servicios sociales y con el sistema judicial para intercambio de información y establecimiento de criterios en la valoración y tramitación de los acogimientos de carácter preadoptivo. (Documentos de Política Social. Serie Documentos Técnicos, n.º 10).

#### **4.2.1.3. Otros procedimientos**

Aunque los procedimientos anteriores son los que en el orden civil más frecuentemente requieren la intervención de los Servicios Sociales o del Equipo Psicotécnico del Juzgado, existen otros en los que también puede resultar útil o necesaria dicha participación.

Así puede ocurrir, por ejemplo, en los procedimientos de incapacidad, dirigidos a obtener una resolución judicial que determine el ámbito de capacidad de obrar de aquellas personas que por padecer una enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico no puedan gobernarse por sí mismas. En este sentido el art. 759 de la Ley de Enjuiciamiento Civil exige al Juez que, entre otras pruebas, acuerde los dictámenes periciales pertinentes en relación con las pretensiones de la demanda y demás medidas previstas por las leyes entre las que cabe incluir, si resulta pertinente, informe de los servicios sociales que hayan tenido intervención en relación con la persona o familia del presunto incapaz así como, en su caso, del Equipo Psicotécnico del Juzgado.

Una situación particular en la que probablemente haya existido la mencionada intervención es la de los ancianos que padecen deficiencias incardinables dentro de las causas de incapacitación respecto de lo cual hay que distinguir entre una mera disminución de capacidades consecuencia de la edad que puede exigir la intervención de los servicios sociales pero insuficiente para la incapacitación y la situación que efectivamente puede llevar a la misma. En este sentido la Ley 7/1991 del Principado de Asturias de asistencia y protección al anciano recoge, entre las competencias del Letrado Defensor del Anciano, que en el supuesto de que una persona ingresada en un establecimiento residencial para ancianos sufra una evolución de su capacidad o estado psíquico de la que pudiera deducirse una pérdida de su facultad para discernir y, por tanto, una incapacidad para gobernar sus actos, podrá requerir a la dirección del establecimiento la comunicación de esta circunstancia a la Administración de servicios sociales del Principado de Asturias, al objeto de que este hecho se ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal (art. 21). Asimismo el art. 17 en la redacción dada por la Ley 2/1998, de 26 de noviembre, prevé que el Letrado Defensor del Anciano, adscrito orgánica y funcionalmente a la Consejería competente en materia de servicios sociales, es el órgano administrativo encargado de ejercitar la acción pública en defensa del anciano en todos los casos en que la legislación procesal y penal lo permita y de ejercer, cuando proceda, cualquier medida de defensa legal de los intereses y derechos de los ancianos, tanto de oficio como a solicitud de parte, debiendo prestar su colaboración y apoyo al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, así como ejercer la tutoría de personas mayores de edad previamente declaradas incapacitadas judicialmente para regir su persona y su patrimonio, cuando dicha tutela recaiga en el Principado de Asturias<sup>21</sup>.

En cuanto al procedimiento previsto para obtener la autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé expresamente que el internamiento de menores se realizará siempre en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor.

También en otros procedimientos como el dirigido a la obtención de los alimentos a que se refieren los artículos 142 y siguientes del Código civil puede resultar adecuado, en algún caso, que el Juez solicite informe de los servicios sociales para determinar si concurren los presupuestos necesarios para acordar dichos alimentos.

## **4.2.2. Servicios sociales y Derecho penal**

### **4.2.2.1. *Los servicios sociales penitenciarios***

En la legislación penitenciaria (LO 1/1979 de 26 de septiembre, desarrollada por RD 190/1996 de 9 de febrero) se prevé que los detenidos y presos, nada más ingresar serán entrevistados por el médico, Trabajador Social y Educador a fin de detectar las Areas carenciales y necesidades específicas. Estos profesionales habrán de emitir un informe acerca de la planificación educativa, sociocultural y deportiva y de actividades de desarrollo personal. De acuerdo con dicho informe la Junta de Tratamiento valorará aspectos tales como la ocupación laboral, formación cultural y profesional o medidas de ayuda a fin de elaborar el modelo individualizado de intervención. Asimismo, por parte del Psicólogo, Jurista, Trabajador Social y Educador se formulará propuesta de inclusión en uno de los grupos de separación interior.

<sup>21</sup> El art. 242 del Código civil prevé que pueden ser tutores las personas jurídicas que no tengan finalidad lucrativa y entre cuyos fines figure la protección de menores e incapacitados.



En general los Equipos Técnicos de las prisiones se integran en un órgano colegiado que lleva a cabo la ejecución de los programas de tratamiento o de los modelos individualizados de intervención que establezca la Junta de Tratamiento. Están en contacto directo con el recluso de manera que conocen las cuestiones que plantea y proponen soluciones. Asimismo evalúan los objetivos alcanzados en la ejecución de los programas de tratamiento, realizan tareas de orientación y selección profesional, asesoramiento pedagógico o psicológico y trabajan en la integración personal de los internos en el trabajo o su orientación laboral (Josep-María Tamarit Sumalla y otros, Valencia 2001, Curso de Derecho penitenciario).

Ya se ha señalado que en Asturias, además de estos Equipos Técnicos de la prisión, existe un Equipo adscrito al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que tiene la misión de asesorar al Juez en relación con aquellas cuestiones que se le planteen al resolver los asuntos para los que es competente (permisos, clasificaciones, etc.).

#### **4.2.2.2. *Intervención en el ámbito de la justicia juvenil***

Un ámbito específico de intervención del trabajador social con los menores es el de la llamada justicia juvenil. Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores (LORPM) los menores entre 14 y 18 años que cometan un hecho constitutivo o falta como delito o falta serán juzgados por los Juzgados de Menores de acuerdo con el procedimiento previsto en la misma. Dicha Ley es consecuencia de lo previsto en el artículo 19 del vigente Código penal que fija la mayoría de edad en los 18 años y exige la regulación expresa de la responsabilidad penal de los menores de dicha edad en una Ley independiente que se asienta, en palabras de su Exposición de Motivos, en «el principio de que la responsabilidad penal de los menores presenta frente a la de los adultos un carácter primordial de intervención educativa que trasciende a todos los aspectos de su regulación jurídica y que determina considerables diferencias entre el sentido y el procedimiento de las sanciones en uno y otro sector, sin perjuicio de las garantías comunes a todo justiciable». Se trata de un procedimiento de naturaleza singular «formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa» que concluye, en su caso, en la imposición al menor infractor de alguna de las medidas previstas en la Ley con finalidad predominantemente educativa. Como consecuencia de ello y del principio del interés superior de los menores que inspira toda la normativa dirigida a los mismo, se prevé flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto para lo cual es fundamental la intervención de los equipos de profesionales especializados en el ámbito de las ciencias no jurídicas. En este sentido la Ley acude en múltiples ocasiones a la actuación de estos Equipos Técnicos, hasta el punto de que se ha hablado de «omnipresencia» de los mismos en el articulado de la Ley (Eduardo de Urbano Castrillo. Los equipos técnicos en la Ley penal del menor. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid. P.8). Cuando los hechos sean cometidos por un menor de catorce años no le será aplicable la LORPM sino que «el Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero».

El Equipo Técnico tiene, en primer lugar, la trascendental función de elaborar, a requerimiento del Ministerio Fiscal y durante la instrucción del expediente, un informe acerca de la situación psicológica, educativa y familiar del menor, así como sobre su entorno social y en general sobre cualquier otra circunstancia relevante a los efectos de la adopción de alguna de las medidas previstas en la Ley. Asimismo en el informe el Equipo podrá proponer una

intervención socio-educativa sobre el menor, poniendo de manifiesto en tal caso aquellos aspectos del mismo que considere relevantes en orden a dicha intervención. Además, si el Equipo Técnico lo considera conveniente en interés del menor, puede informar sobre la posibilidad de que efectúe una actividad reparadora o de conciliación con la víctima, con indicación expresa del contenido y la finalidad de la mencionada actividad. En este caso no será preciso elaborar un informe de las características y contenido del apartado 1 del artículo. Por último, el Equipo técnico puede proponer en su informe la conveniencia de no continuar la tramitación del expediente en interés del menor, por haber sido expresado suficientemente el reproche al mismo a través de los trámites ya practicados o por considerar inadecuada para el interés del menor cualquier intervención, dado el tiempo transcurrido desde la comisión de los hechos.

Por otra parte, esta Ley implica profundamente a las Comunidades Autónomas, por medio de sus entidades públicas de protección y reforma, al atribuirles la competencia para la ejecución de las medidas judicialmente impuestas, bajo el control del Juez de Menores y ello porque se mantiene el criterio «de que el interés del menor tiene que ser atendido por especialistas en las áreas de la educación y la formación, pertenecientes a esferas de mayor inmediación que el Estado» (Exposición de Motivos).

Por ello en el mencionado Plan de Atención a la Infancia, Familia y Adolescencia 2001-2003 se prevén diversas Actuaciones entre las que son de destacar:

- La implantación en el Principado de Asturias un Programa de mediación/conciliación/reparación extrajudicial, capaz de atender el total de las demandas de actuación derivadas por el Ministerio Fiscal.
- La implantación de Programas y recursos que posibiliten la ejecución de medias alternativas al internamiento y desarrollar acuerdos y convenios con el objetivo de garantizar la participación de la comunidad, a través de entidades públicas y de iniciativa social, en el desarrollo de estas medidas.
- En caso de medidas de internamiento se prevén acciones dirigidas a garantizar los derechos del menor durante su ejecución y dirigir la actuación a la educación y reinserción social de los jóvenes y menores internados. (Documentos de Política Social, cit.).

En esta línea se ha creado recientemente en el Principado de Asturias el Servicio de Responsabilidad Penal de Menores, un Servicio al que se adscriben actualmente un Letrado, Jefe de Servicio, y un funcionario, realizando fundamentalmente labores de coordinación con los diferentes centros y entidades, públicos y concertados, que se ocupan de la ejecución de estas medidas.

### **4.3. RECURSOS ASISTENCIALES RELACIONADOS CON LA JUSTICIA**

Vamos ahora a relacionar algunos de los recursos asistenciales que existen en nuestra Comunidad Autónoma en relación con la asistencia jurídica:

- a) La actual preocupación en nuestro país por la violencia doméstica ha llevado a que el Consejo General del Poder Judicial, en virtud del Acuerdo del Pleno de 21 de marzo de 2001, aconseje el establecimiento de la obligación legal de que los Juzgados de guardia que reciban una denuncia de este tipo ordenen la urgente comparecencia de la víctima y el agresor para recibir declaración y reconocimiento médi-



co y psicológico de ambos y, en su caso, la emisión de los informes técnicos o asistenciales que resulten oportunos. Aprueba, asimismo, con carácter orientativo, un catálogo de pautas de actuación entre las que son de destacar que en el momento de presentación de la denuncia ante el juzgado de guardia se facilite la asistencia técnico-jurídica a la víctima; se proceda, sin demora, al examen médico físico y psicológico de la víctima y del agresor; y que se ordene inmediatamente, cuando sea posible y existan antecedentes en los respectivos Servicios Sociales, la realización de un primer informe urgente sobre las condiciones sociales, económicas, laborales y de otro orden que resultaren relevantes para la adopción, en su caso, de medidas cautelares. Asimismo se prevé, respecto del trato a las víctimas en las dependencias judiciales, que desde el primer momento se les preste asistencia no sólo técnico jurídica sino también la médica, psicológica y socioeconómica que precisaren, comunicando el hecho sin demora a la Oficina de Atención a la Víctima, si la hubiere y recabando, en su caso, la inmediata intervención de los profesionales, organismos, autoridades y funcionarios que fueren precisos para la adecuada protección de aquéllas en todos los órdenes.

En nuestra Comunidad Autónoma aún no se ha realizado ninguna previsión en este sentido, sin perjuicio de la existencia, en general, de una Oficina de Asistencia a las Víctimas, dependiente del Ministerio de justicia, en la que se desarrollan labores de información y derivación a otros servicios.

- b) Por su parte, el Colegio de Abogados de Oviedo ofrece los siguientes servicios:
- Servicio de Orientación Jurídica. Tiene la finalidad de tramitar Expedientes de Justicia gratuita de acuerdo con la legislación correspondiente.
  - Servicio de Orientación Jurídica a inmigrantes. Es consecuencia de un Convenio entre el Ayuntamiento de Oviedo (Oficina Municipal de Atención al Inmigrante y la Concejalía de inmigración) y el Colegio de Abogados.
  - Servicio de Orientación Jurídica penitenciaria (actualmente en suspenso). Establecido por convenio con el Principado tiene por objeto el asesoramiento jurídico de los reclusos.
  - Servicio de Violencia Doméstica. Establecido en el marco de un Convenio entre el Consejo general de la Abogacía y el Ministerio de justicia. Dos letrados diarios, especialmente formados, hacen guardia personal localizada o presencial. También el Colegio de Abogados de Gijón tiene un turno especial de estas características.
  - Federación de Asociaciones para la integración de personas con retraso. Fruto de un Convenio con el Principado tiene la finalidad de orientar y asistir jurídicamente a reclusos que presenten esta problemática.



# COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA\*

PILAR SANTOLAYA ESTEFANÍA  
MÓNICA RODRÍGUEZ UGALDE

---

\* Agradecimientos: Alfredo Agustín Sanuy (Coordinador del Área de Planificación, Dirección General de Servicios Sociales, Gobierno de La Rioja); Adolfo Cestafe Martínez (Jefe del Servicio de Atención Sanitaria, Dirección General de Salud, Gobierno de La Rioja); Ignacio Fernández Muro (Jefe de Sección de Vivienda y Calidad en la Edificación, Dirección General de Urbanismo y Vivienda, Gobierno de La Rioja); Amelia López-Davalillo Castro y Esther Benito Oñate (administrativas, Escuela Universitaria de Trabajo Social de Logroño —Obra Social y Cultura de IberCaja, adscrita a la Universidad de La Rioja—); Ester Ruesgas Salgado; Ignacio Sobrón García (Jefe del Servicio de Innovación Educativa y formación del profesorado, Dirección General de Gestión Educativa, Gobierno de La Rioja); Carlos Santamaría; y, José Luis Sáenz Sáenz. Este trabajo se concluyó en enero de 2002.



La Rioja es una Comunidad Autónoma uniprovincial; limita al norte con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la provincia y territorio histórico de Álava, y con la Comunidad Foral de Navarra; al sur, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, provincia de Soria; al este, con la Comunidad Autónoma de Aragón, provincia de Zaragoza y al oeste, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, provincia de Burgos.

Tiene una superficie de 5.045,27 km<sup>2</sup> que representa el 1,0% del total de España.

La población de derecho es de 263.644 habitantes y la de hecho de 267.943 personas (según el Censo de 1991), lo que la convierte en una de las regiones menos pobladas en términos absolutos, aunque su densidad relativa (52,26 habitantes por km<sup>2</sup>) no la sitúan muy lejos de la media española.

Según su distribución por ámbito territorial, aproximadamente, el 50% de la población corresponde a la capital (125.617 habitantes).

El movimiento natural de la población se caracteriza por un descenso del crecimiento natural con una disminución de la natalidad y ligero aumento de la mortalidad. En La Rioja, a partir del año 1990, las tasas de mortalidad son superiores a las de natalidad.

En La Rioja, el crecimiento vegetativo se mantuvo positivo hasta el año 1991 gracias a la inmigración, a pesar de la caída de la natalidad, pero ya en 1992 comienza a ser negativo, aún teniendo en cuenta la inmigración, situándose el coeficiente de nupcialidad<sup>1</sup> en un 5,64, el coeficiente de natalidad en 8,62 y el coeficiente de mortalidad en 10,24 en 1999<sup>2</sup>, Estos fenómenos de caída de la natalidad y envejecimiento de la población, junto al crecimiento de la esperanza de vida al nacer, que ha aumentado cuatro años, desde 1980 hasta 1992 y que se sitúa en 75 años para los hombres, 82 para las mujeres y 79 para el total, obliga a prestar atención especial a la planificación de servicios sociales y de salud orientados a una población envejecida, que consume gran cantidad de recursos y de cuidados, y que genera un coste elevado.

Según los cánones establecidos por la CEE, la línea de pobreza se sitúa en el 50% del ingreso anual medio familiar y el informe FOESSA sobre la situación social en España, señala una media para España de 19,4 lo que quiere decir que el 19,4% de las familias españolas se encuentra situado debajo del nivel de la pobreza, lo que arroja un número de 2.191.910 familias situadas debajo del nivel de la pobreza. Entendiendo que el valor de la pobreza severa se corresponde con el valor que deja por debajo al 10% de la población; el número total de familias que se encuentran, en una situación de pobreza severa es de 1.129.851. Los datos para La Rioja son de un 13,5% de familias situadas en/o bajo el umbral de la pobreza y para la pobreza severa la tasa es del 4,4% de familias, manteniéndose el índice de pobreza en un nivel reducido en nuestra Comunidad Autónoma.

---

<sup>1</sup> Los datos reflejados de los coeficientes de nupcialidad, natalidad y mortalidad para el año 1999 son provisionales.

<sup>2</sup> *Anuario Estadístico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Consejería de Hacienda y Economía, 1999. Fuente: Movimiento Natural de la Población Española. Tomo I. INE

## 1. SERVICIOS SOCIALES

### 1.1. HECHOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS MÁS SIGNIFICATIVOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA RIOJA

La actual configuración de los Servicios Sociales en La Rioja, es el resultado de un avance progresivo en distintos planos:

A nivel político, las estrategias que se han seguido en el desarrollo del actual sistema, al margen de la alternancia entre partidos políticos de diferente signo en la ocupación del Gobierno Autonómico<sup>3</sup>, se han caracterizado por mantener una tendencia de progresión positiva y a su vez continuista.

En el ámbito del desarrollo normativo, se ha ido estableciendo progresivamente el marco jurídico que regula los Servicios Sociales en La Rioja.

Simultáneamente ha sido necesaria la reordenación de las estructuras administrativas encargadas de la gestión del sistema, a causa de los cambios en la capacidad competencial del Gobierno Autonómico, y los cambios propios de la evolución de la realidad social.

En cuanto a la oferta de prestaciones y servicios podemos destacar el importante avance que ha supuesto la progresiva dotación de equipamientos en los dos niveles del sistema; comunitarios y especializados, hasta llegar a lo que hoy constituye nuestra Red de Servicios Sociales.

Para conocer la situación actual de los Servicios Sociales, es preciso que partamos de la aprobación del *Estatuto de Autonomía de La Rioja en 1982*, (*Ley Orgánica 3/1982 de 9 de junio*) como primera referencia a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma; «en Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil».

En lo que se refiere a la creación de las oportunas estructuras que debían desarrollar las funciones correspondientes a la materia, fue en Junio de 1983, cuando se creó la *Consejería de Sanidad, Acción social y Trabajo*, modificada dos meses después y surgiendo la *Consejería de Sanidad y Bienestar Social*, de la que se pasó, un año más tarde, a la *Consejería de Trabajo y Bienestar Social* y en su seno, la *Dirección Regional de Bienestar Social*. Entre los retos que hubo de afrontar esta Consejería estaban: la asunción de competencias que le fueron traspasadas por parte de la Administración Central<sup>4</sup> y la adaptación simultánea de sus estructuras administrativas y prestacionales a la nueva situación. Así durante estos años, comenzaron a gestarse las primeras acciones hacia la creación del nuevo sistema. El Ayuntamiento de Logroño, representó la primera iniciativa de Servicios Sociales municipales<sup>5</sup>, de carácter comunitario, que con el impulso de la Consejería, se extendió a otros Municipios (principalmente cabeceras de comarca). La *Orden de 24 de abril de 1985, sobre bases de colaboración con los Municipios para prestación de servicios de carácter social*, constituyó unos de los instrumentos para tal impulso, y ya en 1987, se aprobó el Decreto que reguló los Servicios Sociales.

Asimismo, tiene lugar también en 1985, el cierre del Hogar Provincial<sup>6</sup> y el realojo de sus internos en centros específicos o desinstitucionalización definitiva. Empieza así, a ges-

<sup>3</sup> 1983/1987 PSOE, 1987/1989 AP, 1990/1991 (Moción de Censura) PSOE, 1991/1995 PSOE, 1995/1999 PP y 1999 → PP.

<sup>4</sup> Véase apartado de Competencias Transferidas.

<sup>5</sup> Gutiérrez Resa, A. y Garces Ferrer, J. (coords.). *Los Servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant Lo Blanch, pp 702-707.

<sup>6</sup> Antiguo centro benéfico, perteneciente a la extinta Diputación Provincial, en el que recibían asilo: ancianos, menores, discapacitados psíquicos, personas con enfermedad mental..., desde 1885.

tarse la organización del sistema, en Servicios Sociales *Generales o Comunitarios y Especializados*.

El siguiente cambio que afectó a la estructura orgánica y funcional de los Servicios Sociales en La Rioja, se produjo con la aprobación de un nuevo Decreto, en julio de 1987, creándose la *Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social*, en la cual se ubicó la Dirección General de Bienestar Social. A partir de este momento, tienen lugar importantes acontecimientos.

Quizá el hecho de mayor relevancia para los Servicios Sociales comunitarios de nuestra Comunidad, tuvo lugar el *5 de mayo de 1988*, fecha en la que se suscribe el convenio del *Plan Concertado* entre la Administración Central y Regional<sup>7</sup>. Se articuló así, la cooperación económica y técnica entre las Administraciones Locales, y de forma progresiva se pretendía cubrir el territorio comunitario, del nivel básico de prestaciones de Servicios Sociales.

Posteriormente, tuvo lugar la aprobación de la *Ley 2/1990 de 10 de mayo, de Servicios Sociales de La Rioja*, que estableció el marco normativo básico, para el sistema en nuestra Comunidad. Aprobada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios del momento, llegó con ocho años de retraso, con respecto a la primera iniciativa por parte del Gobierno Vasco, y siendo la penúltima en completar el mapa legislativo de Servicios Sociales en todo el Estado (anterior a la de Cantabria).

En los años siguientes, la Administración centra sus esfuerzos en el desarrollo de la *Ley de Servicios Sociales*, y específicamente en la atención colectivos de Personas Mayores, Infancia, Mujer y Personas con Discapacidad. Asimismo, se va profundizando en el papel de la iniciativa social; apoyando a la ya existente, a partir de la firma de convenios, conciertos y dotación de subvenciones, fomentando la creación de nuevas iniciativas y su participación activa, principalmente, por medio del *Consejo de Bienestar Social*, creado en octubre de 1990.

Se van aprobando nuevas disposiciones, como las que regulan; *el Ingreso Mínimo de Inserción* (junio de 1990) y el establecimiento de medidas de aplicación de la *Ley 21/87, en materia de Adopción y Protección de Menores*, además del primer *Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, en La Rioja*, en 1991. También a partir de este año, la Comunidad Autónoma, se hizo cargo de la gestión de las Pensiones No Contributivas de la Seguridad Social.

En 1992, el PSOE, partido que ocupaba el Gobierno de la Comunidad Autónoma en aquel momento, pone en marcha el *Plan Cuatrienal de Servicios Sociales*, cuya elaboración se hizo de forma consensuada. entre la Administración y los colectivos sociales más relevantes. Era la primera vez, que se planificaba el futuro de los Servicios Sociales a medio plazo.

Durante este periodo, destaca la regulación de las Subvenciones, Conciertos y Ayudas Económicas individualizadas en Servicios Sociales, por el *Decreto 40/92*, y la *Ley 5/1994 de 19 de julio*, de Supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la Accesibilidad Social. Se produce un importante avance, con la implantación casi total y estable de los Servicios Sociales Generales. Continúa el desarrollo de Hogares para Personas Mayores, que dependían de IMSERSO, y se elabora el *Plan Gerontológico de La Rioja* (octubre, 1994). Crecen los Servicios Sociales especializados para personas con minusvalía, gracias al desarrollo del movimiento social que accede a numerosos convenios. Ejemplos de ello, lo constituyen los centros que crean ASPRODEMA<sup>8</sup> y ASPACE<sup>9</sup>, entre otros. Y la participación de la iniciati-

<sup>7</sup> BOE 163, de 8 de julio de 1988.

<sup>8</sup> Asociación Promotora de las Personas con Retraso Mental Adultas.

<sup>9</sup> Asociación para la Atención de Personas con Parálisis Cerebral de La Rioja.

va social, en este caso, relacionada con el colectivo de Mayores se formaliza mediante la creación en 1992 del Consejo Sectorial de Tercera Edad.

En 1995 tuvo lugar el cambio de legislatura, pasando a gobernar el Partido Popular. Acaban el *Plan Cuatrienal de Servicios Sociales* y el *Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer*, y se ponen en marcha nuevos *Planes Regionales, de Discapacitados y Mujer*.

La nueva Dirección de Bienestar Social, comenzó por un proyecto para la realización del *Plan Estratégico de Servicios Sociales en La Rioja*, en 1996, cuya aplicación comenzaría el siguiente año. Se elaboró un estudio de las necesidades futuras de los colectivos, así como la configuración de un plan de inversiones, entre otros aspectos. Algunas de sus conclusiones apuntaban a: una estructura poco desarrollada y con escasez de personal, dentro de la propia Dirección General; la existencia de presupuesto descompensado, entre Servicios Sociales Comunitarios y Especializados (mejor dotados); zonificación de los Servicios Sociales Comunitarios poco funcional, y necesidad de crear Centros de Coordinación; existencia de legislación escasa, y con importantes vacíos en algunos aspectos; y, la necesidad de afrontar a medio plazo, el incremento de necesidades derivadas del envejecimiento de la población, dificultades de integración de inmigrantes, entre otros.

En los años siguientes, comienza el desarrollo concreto del *Plan Estratégico*, basado en el conocimiento obtenido de la fase anterior.

En enero de 1998, se produjo el esperado traspaso de centros y servicios de IMSER-SO<sup>10</sup>, alcanzando La Rioja, el techo competencial en Servicios Sociales.

En 1999, tiene lugar, una nueva conversión en la estructura orgánica, pasando de *Consejería de Salud, Consumo y Bienestar social*, a *Consejería de Salud y Servicios Sociales*, en la que se integra la *Dirección General de Servicios Sociales*, con cuyo cambio de denominación se buscaba una mayor precisión terminológica. Esta estructura, permanece en la actualidad.

De entre las novedades legislativas acontecidas, destacamos:

- La *Ley 4/1998 del Menor*; que establece sus derechos, y regula el procedimiento de la declaración de desamparo y el resto de medidas de protección.
- La *Ley 5/1998 de 16 de abril, de Derechos y Deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, fundamentada en el ejercicio de la supervisión y control que la Administración debe ejercer sobre las instituciones o asociaciones que participan en la prestación de Servicios Sociales.
- La *Ley 7/1998 del Voluntariado*.
- El *Decreto 6/2000, de Registro de Entidades, Centros y Servicios de Servicios Sociales*.
- El *Decreto 24/2001, de 20 de abril*, por el que se regulan las prestaciones de Inserción Social, en el que se incluyen el ya clásico Ingreso Mínimo de Inserción, las Ayudas de Emergencia Social y se introduce una nueva modalidad de prestación; las Ayudas de Inclusión Social.
- La *Orden 10/2001, de 31 de julio*, por la que se establece el sistema de ingreso en las Residencias de Personas Mayores propias y concertadas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que introduce una importante novedad, al diferenciar entre plazas de válidos/as, asistidos/as y plazas especializadas para Alzheimer y otras demencias<sup>11</sup>. Contemplando para ésta última tratamientos encaminados a disminuir el ritmo de deterioro derivado de algunas demencias.

<sup>10</sup> Véase apartado de Competencias Transferidas.



Por otro lado, hay que destacar la creación de nuevas estructuras formales de participación durante las dos últimas legislaturas, como los Consejos Sectoriales de: *Discapacitados* (junio 1996), *Mujer* (abril 1997), *Infancia y Adolescencia* (febrero de 1998), *Exclusión Social* (enero de 2001), y el *Foro para la Integración de los Inmigrantes* (marzo de 2000).

Bajo el criterio de la promoción de acciones transversales, se establecen nuevos planes integrales, de carácter regional; el *Plan de Acción contra la Exclusión Social*, en 1998 y el *Plan Integral de La Infancia*, en 1999.

En cuanto a los Servicios Sociales Comunitarios, hay que destacar la evolución de la red. De 17 Servicios Sociales de Base, con 19 Trabajadores Sociales, que había en 1988, se ha pasado, en el año 2000, a 29 Servicios Sociales de Base con 45 Trabajadores Sociales, garantizando la cobertura de Servicios Sociales Comunitarios, al 100% de la población. Así mismo, hay que hacer referencia al establecimiento del criterio de un profesional por cada 5000 habitantes, en este mismo año.

Para el 2002, se espera: la aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales, cuyo borrador ya está elaborado, los resultados de la evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales y la elaboración de un nuevo Plan Estratégico así como la aparición de nuevos Planes Integrales, de Discapacitados, Mujer y Personas Mayores.

## 1.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

El proceso de traspaso de competencias en materia de Servicios Sociales a la Comunidad Autónoma de La Rioja ha sido, notablemente más largo, que el de otras Comunidades Autónomas.

En 1984, se produjeron los primeros traspasos de funciones y servicios del Estado, a la Comunidad Autónoma de La Rioja; en materia de *Guarderías Infantiles Laborales*<sup>12</sup>, *Protección de Menores*<sup>13</sup> y de *Protección a la Mujer*<sup>14</sup>. A continuación, tuvo lugar el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de *Asistencia Social y Servicios Sociales*<sup>15</sup>, en abril de 1985.

El siguiente traspaso, tuvo lugar en 1989, fecha en la que se produce una ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de *Protección de Menores*<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Para personas diagnosticadas de Alzheimer u otras demencias de origen neurodegenerativo y que se encuentren en los estadios 4, 5, y 6 de la escala de Deterioro Global de Reisberg (GDS/FAST).

<sup>12</sup> RD 535/1984 de 25 de enero. Se transfieren las funciones que correspondían al M.<sup>o</sup> de Trabajo y Seguridad Social, en materia de Guarderías infantiles laborales, con domicilio social en La Rioja.

<sup>13</sup> RD 1109/84 de 29 de febrero. Por el que quedan traspasadas las funciones y servicios correspondientes al Consejo Superior de Protección de Menores.

<sup>14</sup> RD 1078/84 de 29 de febrero. Por el que se traspasan los servicios desempeñados por el Patronato de Protección a la Mujer.

<sup>15</sup> RD 652/1985 de 19 de abril. Por el cual se traspasan las funciones correspondientes a los Centros y Establecimientos dependientes del INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social), Subvenciones a Centros sin Ánimo de Lucro, Reconocimiento de la condición de Familia Numerosa, funciones de las Unidades Administrativas de la Dirección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social, correspondientes a Servicios Sociales, funciones correspondientes a los centros asistenciales antes dependientes de la Dirección General de Acción social y Concesión y Gestión de Ayudas individuales a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.

<sup>16</sup> RD 413/1989 de 21 de abril. Relativo al Centro Piloto de carácter nacional, denominado *Residencia «La Rioja»*, situado en Albelda de Iregua, ya desaparecido.

En relación a los servicios sociales de la Seguridad Social, hay que destacar, en primer lugar; la *Ley Orgánica 9/1992*<sup>17</sup>. Esta ley supone la puesta en práctica del proceso de ampliación de competencias y establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de La Rioja, asuma competencias de ejecución en cuanto a la gestión de las prestaciones y Servicios Sociales del Sistema de la Seguridad Social, INSERSO, como materia objeto de ampliación. Más adelante se especifica que dicha transferencia comprende «*la Gestión de centros, servicios y establecimientos, así como la gestión de prestaciones sociales del Sistema de Seguridad Social*».

En cambio, el traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materias encomendadas a IMSERSO (tras el cambio de denominación), no se hizo efectivo hasta enero de 1998<sup>18</sup>. Ha sido por tanto, la última Comunidad Autónoma, en el todo el Estado, en recibir el traspaso de la *ejecución de los servicios sociales* de la Seguridad Social.

Finalmente, todo lo anterior se ha visto reflejado en la última reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja<sup>19</sup>, en 1999, cuyo texto, en su art. 8, recoge las competencias exclusivas, entre las que se incluye: *Asistencia y servicios sociales (art.30); Desarrollo comunitario. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar (art.31); Protección y tutela de Menores (art.32)*.

En segundo lugar; en su art. 11, recoge las competencias de la ejecución de la Legislación del Estado, e incluye: "*Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*".

### 1.3. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

#### Jerarquía principal<sup>20</sup>

Dependen **orgánica y funcionalmente** de la Dirección General de Servicios Sociales los siguientes **Centros**:

- Centro Residencial de Protección de Menores (1).
- Guarderías infantiles (7)<sup>21</sup>.
- Residencias de Personas Mayores (2).
- Hogares de Personas Mayores (12).
- Centro Base de Minusválidos (1).
- Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos (1).

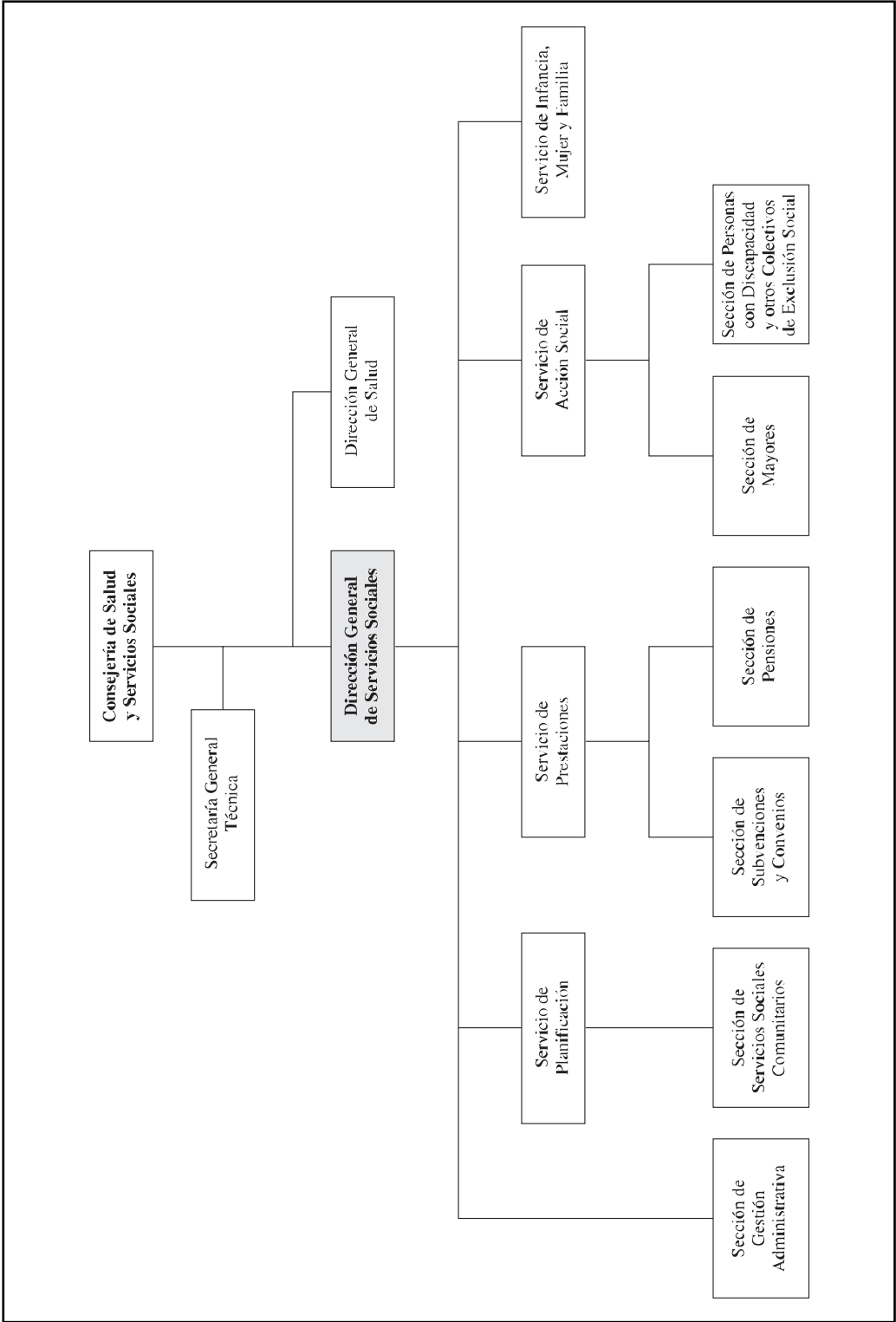
<sup>17</sup> De Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. La Rioja, entre otras.

<sup>18</sup> *RD 75/1998 de 23 de enero*: Traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) que atiende a personas mayores, discapacitados e inmigrantes.

<sup>19</sup> *Ley Orgánica 2/1999, de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*. BOE n.º 7, de 8/01/1999.

<sup>20</sup> Decreto 17/2001 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales. *BOR*, 24/04/2001.

<sup>21</sup> La Guardería «La Cometa», de Logroño dispone además de plazas residenciales de protección. Véase tabla de centros, en el apartado de Menores.



- Centro de Servicios Sociales de Rioja Alta.
- Centro de Día de Alzheimer.
- Centro Asesor de la Mujer.

### Organos colegiados

- Consejo de Bienestar Social.
- Consejo Sectorial de Tercera Edad.
- Consejo Sectorial de Discapacitados.
- Consejo Sectorial de la Mujer.
- Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia.
- **Consejo Sectorial de Exclusión Social.**
- Foro para la Integración de los Inmigrantes en La Rioja.

## 1.4. PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS

**TABLA 1**

Normativa	Contenido	Publicación
RD 535/1984, de 25 de enero	Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Guarderías Infantiles Laborales.	<i>BOR</i> , 7-4-1984
Decreto 14/1984, de 17 de abril	Por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas en materia de Guarderías Infantiles Laborales.	<i>BOR</i> , 5-5-1984
RD 1109/1984, de 29 de febrero	Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Protección de Menores.	<i>BOR</i> , 12-6-1984
Decreto 37/1984, de 14 de septiembre	Por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Protección de Menores.	<i>BOR</i> , 6-10-1984
RD 1078/84, de 29 de febrero	Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de Protección a la Mujer.	<i>BOR</i> , 8-6-1984
Decreto 36/1984, de 14 de septiembre	Por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Protección a la Mujer.	<i>BOR</i> , 6-10-1984
RD 652/1985, de 19 de abril	Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de Asistencia Social y Servicios Sociales.	<i>BOE</i> , 11-5-1985
Decreto 2/1985, de 31 de mayo	Por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Asistencia y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 11-5-1985
Decreto 4/1987, de 20 de marzo	Se regulan los Servicios Sociales de Base.	<i>BOR</i> , 26-3-1987

**TABLA 1 (continuación)**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
Resolución de 25 de mayo de 1988	Convenio del Plan Concertado para la prestación de Servicios Sociales, entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOE</i> , 8-7-1988
Orden de 15 de julio de 1988	Se regulan las Ayudas de Emergencia Social.	<i>BOR</i> , 13-8-1988
RD 413/1989, de 21 de abril	Ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de protección de menores.	<i>BOE</i> , 28-4-1989
Decreto 27/1989, de 12 de mayo	Por el que se asumen y distribuyen competencias transferidas por el Estado en materia de protección de menores.	<i>BOR</i> , 18-5-1989
Aprobación de 25 de agosto de 1989	Convenio Marco que ha de regir lo que en lo sucesivo convenga la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar social y los Ayuntamientos comprendidos en las respectivas zonas básicas en las que se divide el territorio de la Comunidad Autónoma.	<i>BOR</i> , 30-9-1989
Ley 2/1990, de 10 de mayo	Ley de Servicios Sociales de La Rioja.	<i>BOR</i> , 20-5-1990
Decreto 68/1990, de 7 de junio	Por el que se crea el Ingreso Mínimo de Inserción.	<i>BOR</i> , 9-6-1990
Decreto 87/1990, de 11 de octubre	Por el que se crea el Consejo de Bienestar Social.	<i>BOR</i> , 16-10-1990
Orden de 31 de enero de 1991	Se establecen ayudas sobre servicios sociales generales y ayuda a domicilio.	<i>BOR</i> , 12-2-1991
Extracto del concierto de cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja	Para la gestión de las pensiones de la Seguridad Social de invalidez y jubilación en su modalidad no contributiva.	<i>BOR</i> , 23-3-1991
Decreto 14/91, de mayo de 1988	Por el que se establecen las medidas para la aplicación en La Rioja, de la Ley 21/87, en materia de adopción y otras formas de protección de menores.	<i>BOR</i> , 25-4-1991
Resolución de 12 de julio de 1991	Por la que se da publicidad al concierto y cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la gestión de las pensiones de la Seguridad Social de invalidez y jubilación en su modalidad no contributiva.	<i>BOE</i> , 22-9-1991
Orden de 4 de febrero de 1992	Por la que se crea el Consejo Sectorial de Tercera Edad.	<i>BOR</i> , 11-2-1992

TABLA 1 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
Orden de 24 de julio de 1992	Se regulan las Ayudas de Integración Familiar y Social a Discapacitados.	<i>BOR</i> , 4-8-1992
Decreto 40/92, de 1 de octubre	Por el que se regulan las Subvenciones, Conciertos y Ayudas Económicas individualizadas en Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 6-10-1992
Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre	De transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.	<i>BOE</i> , 24-12-1992
Decreto 12/1993, de 18 de febrero <sup>1</sup>	Registro, Autorización y Acreditación de Centros, Servicios y Entidades destinados a la prestación de Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 25-2-1993
Ley 5/1994, de 19 de julio	De supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad.	<i>BOE</i> , 23-7-1994
Orden de 20 de junio de 1996	Se crea el Consejo Sectorial de Discapacitados.	<i>BOR</i> , 27-6-1996
Decreto 29/1997, de 9 de mayo	Se regula la habilitación de entidades colaboradoras de Adopción Internacional.	<i>BOR</i> , 15-5-1997
Orden de 8 de abril de 1997	Se crea el Consejo Sectorial de Mujer.	<i>BOR</i> , 22-4-1997
Ley 4/1998, de 18 de marzo	Ley del Menor.	<i>BOR</i> , 24-3-1998
Ley 5/1998, de 16 de abril	De Derechos y Deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios Sociales de La Rioja.	<i>BOR</i> , 23-4-1998
Orden de 11 de febrero de 1998	Por la que se crea el Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia.	<i>BOR</i> , 19-2-1998
RD 75/1998, de 23 de enero	Traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IM-SERSO) que atiende a personas mayores, discapacitados e inmigrantes.	<i>BOR</i> , 5-2-1998
Decreto 60/1998, de 9 de octubre	Requisitos mínimos de los pisos tutelados y viviendas para personas mayores.	<i>BOR</i> , 13-10-1998
RD 10/1998, de 13 de febrero	Por el que se asumen y distribuyen competencias y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).	<i>BOR</i> , 14-2-1998

**TABLA 1 (continuación)**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
Ley 7/1998, de 6 de mayo	Del Voluntariado.	<i>BOR</i> , 23-4-1998
Orden 4/99, de 25 de enero	Modifica la Orden de 17 de julio de 1998, reguladora de las ayudas de Emergencia Social.	<i>BOR</i> , 30-1-1999
Decreto 29/1999, de 21 de julio <sup>2</sup>	Por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 22-7-1999
Ley 1/2000, de 31 de mayo	De perros guía, acompañantes a personas con deficiencia visual.	<i>BOR</i> , 3-6-2000
Decreto 6/2000, de 4 de febrero <sup>3</sup>	Por el que se regula el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 8-2-2000
Orden 12/2000, de 28 de julio	Establece el procedimiento para la aplicación y desarrollo del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.	<i>BOR</i> , 5-8-2000
Decreto 19/2000, de 28 de abril	Reglamento de accesibilidad en relación con las barreras urbanísticas y arquitectónicas.	<i>BOR</i> , 20-5-2000
Decreto 50/2000, de 27 de octubre	Regula la Comisión de Adopción, Acogimiento y Tutela.	<i>BOR</i> , 31-10-2000
Orden 19/2000, de 20 de diciembre	Por la que se crea el Consejo Sectorial de Exclusión Social.	<i>BOR</i> , 2-1-2001
Orden 6/2001 <sup>4</sup> , de 12 de marzo	Bases de ayudas individualizadas a personas con discapacidad.	<i>BOR</i> , 15-3-2001
Decreto 17/2001, de 20 de abril	Estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 24-4-2001
Decreto 21/2001, de 20 de abril	Regula las prestaciones de inserción social.	<i>BOR</i> , 26-4-2001

<sup>1</sup> Cuyo capítulo II, se derogó posteriormente por el último Decreto 6/2000, de 4 de febrero, que regula la materia.

<sup>2</sup> Corrección de errores *BOR*, 25 de septiembre de 1999.

<sup>3</sup> Corrección de errores *BOR*, 22 de febrero de 1999.

<sup>4</sup> Corrección de errores *BOR*, 29 de marzo de 2001.

FUENTE: Elaboración propia, datos del INE y del IMSERSO, 1999.

## 1.5. SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

El primer nivel de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de La Rioja, lo constituye la Red Básica de Servicios Sociales. Dirigidos a toda la población, tratan de corregir las desigualdades sociales y prevenir la marginación.

Cuentan con una estructura descentralizada, como respuesta cercana al ciudadano, atendiendo directa e inmediatamente a la población, a través de los Servicios Sociales de Base, de responsabilidad municipal.

Los **Programas** que se articulan desde los Servicios Sociales Comunitarios, tienen como finalidad garantizar el acceso de los ciudadanos a las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales; *Información, Valoración y Orientación, Apoyo a la Unidad de Convivencia y Ayuda a Domicilio, Alojamiento Alternativo, Prevención e Inserción Social*. Asimismo, se ha de mencionar Programas como el que gestiona las prestaciones de Inserción Social: *Ingreso Mínimo de Inserción Social, Ayudas de Emergencia Social y Ayudas de Inclusión Social*. Otros programas que se ofertan con carácter complementario, son los destinados al *Fomento de la Solidaridad y Cooperación Social*.

El desarrollo de estos programas es desigual en las distintas Zonas de Servicios Sociales, destacando el caso de Logroño, no sólo en lo que se refiere a programas, sino en equipamientos; Centros de Servicios, Centro de Urgencias Sociales<sup>22</sup> (atención 24 horas), Comedor Social<sup>23</sup> y dotación de personal (Trabajadores Sociales, Educadores Sociales, y personal auxiliar).

El Programa con mayor incremento en su desarrollo en La Rioja, durante los últimos años, es el *Programa de Ayuda a Domicilio*. Durante 2000, se dirigió a un total de 1668 personas, y su financiación correspondió, el 64% a la D.G. de Servicios Sociales, el 20% a los Ayuntamientos y el 16,6% a los usuarios. La prestación de los servicios que comprende, se realiza (salvo excepciones en alguna localidad) a través de entidades privadas.

En cuanto a la *atención a colectivos específicos*, desde los Servicios Sociales Comunitarios, es de destacar el número de proyectos dirigidos a la *Familia*<sup>24</sup>, le siguen los destinados a *Infancia y Adolescencia, Mujer, Personas Mayores*; cuya atención se considera prioritaria por el alto grado de envejecimiento existente en La Rioja, y *Personas con Discapacidad*, con una dedicación sensiblemente menor, en comparación con los anteriores.

## 1.6. SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

### Infancia

La protección de menores, es una de las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de lo establecido en la legislación general en materia Civil, Penal o Penitenciaria.

<sup>22</sup> De titularidad pública, su gestión la realiza actualmente, la Entidad sin ánimo de Lucro ITACA.

<sup>23</sup> El Local de ubicación, y los servicios que presta, son proporcionados por la *Asociación Cocina Económica*, mediante convenio con el Ayuntamiento de Logroño.

<sup>24</sup> En el año 2000, «el 44,6% de los proyectos realizados se dirigió al Sector Familia, destinándose el 87% de la financiación; un 12% de los proyectos se han dedicado a Infancia y Adolescencia, destinándose a los mismos un 63% de la financiación; el 42,9% de los proyectos corresponden a mujer, exclusión social, personas mayores, toda la población y otros, destinándose un 6,7% de la financiación» (Memoria de la D.G. de Servicios Sociales, 2000).



Asimismo, la atención a infancia y adolescencia se incluye en la Ley de Servicios Sociales de La Rioja como un área integrada dentro de los Servicios Sociales Especializados.

Las actuaciones de la Dirección General de Servicios Sociales en el área de Infancia, engloban: la **Protección a la Infancia** través de la *Guarda y tutela, Acogimientos*<sup>25</sup>, *Adopción nacional e internacional*<sup>26</sup>, *Atención de Situaciones de riesgo*<sup>27</sup>, *Reforma*; (incluye medidas de ingreso en centros educativos de régimen cerrado, semiabierto y terapéutico), así como el *programa de medidas alternativas al internamiento de menores en conflicto social*<sup>28</sup>, realizado por la Asociación Pioneros, y otros como la *Atención de familias en situaciones especiales, Programa de Formación y Apoyo Técnico a familias acogedoras externas, Conciliación entre la vida familiar y laboral*; para cuya realización existe un convenio con el M<sup>o</sup> de Trabajo y Asuntos Sociales para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (0 a 3 años), **Apoyo a menores desinstitucionalizados** —que surge con la finalidad de apoyar el inicio de la vida autónoma de jóvenes que han permanecido bajo la protección de la Comunidad Autónoma y han cumplido, o están próximos a cumplir la mayoría de edad. El proyecto inicial era la puesta en marcha de un Piso de Jóvenes Extutelados, que en la actualidad se denomina Piso de jóvenes al no estar dirigido exclusivamente a los extutelados—, es gestionado por Cruz Roja, **Programa de Acogida Temporal a Menores**; cuando no pueden permanecer en su núcleo familiar, durante un corto periodo de tiempo, y **Programa de Prevención de dificultades psicosociales en Medio Abierto**; Llevado a cabo por la Asociación Pioneros<sup>29</sup>, procura la atención de los menores (del Casco Antiguo de Logroño y Barrio San Antonio) y sus familias.

Para el desarrollo de estos programas, la Dirección General de Servicios Sociales cuenta con GUARDERÍAS<sup>30</sup>, que, cumplen una triple función; formativa, social y asistencial de los niños/as. Existen 7 centros, dos de los cuales se encuentran en Logroño, y el resto, en otras poblaciones de la provincia y PLAZAS EN CENTROS DE PROTECCIÓN. La Rioja cuenta con un total de 52 plazas residenciales de titularidad pública y 40 plazas concertadas. Además de disponer de 2 centros colaboradores, 2 de los cuales se encuentran fuera de nuestra comunidad.

En cuanto a Centros de Protección Conflictiva; y Centros terapéuticos; no existe ningún centro de estas características en La Rioja, por lo que los datos que se registran en la tabla 2, aluden a los menores, que son atendidos desde centros de Comunidades Autónomas cercanas.

Los pisos/hogares de protección, son un total de cinco, uno de los cuales es público, y oferta 18 plazas, el resto dependen de la iniciativa privada sin ánimo de lucro (Cáritas, Nuevo Futuro y Cruz Roja), funcionando mediante concertación, y ofertan 36 plazas en total.

<sup>25</sup> Acogimiento familiar administrativo y Acogimiento familiar judicial (preadoptivo con tutela, permanente con funciones tutelares, preadoptivo sin funciones tutelares, y simple).

<sup>26</sup> En La Rioja, existe una sola entidad acreditada como Agencia de Adopción Internacional.

<sup>27</sup> Se considera situación de riesgo aquella que por circunstancias personales o por influencias de su entorno o extraños, exija la adopción de medidas de prevención y rehabilitación para evitar situaciones de desamparo o inadaptación.

<sup>28</sup> Las Medidas Alternativas que se incluyen son; Libertad Vigilada, Reparación a la Víctima y Servicios a la Comunidad.

<sup>29</sup> Financiado conjuntamente por la Dirección general de Servicios Sociales, el Ayuntamiento de Logroño, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<sup>30</sup> Orden 5/11/1986 de 5 de noviembre. Régimen interno de las guarderías infantiles dependientes del Gobierno de La Rioja. *BOR*, 11/11/1986.

Orden de 28 de abril de 1995. Determina el régimen jurídico de los precios públicos de Guarderías Infantiles dependientes del Gobierno de La Rioja. *BOR*, 29/04/1995.

**TABLA 2**  
**Oferta de plazas en centros para menores**

<b>Tipo de centros de protección</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Número de centros</b>	<b>Número de plazas</b>	<b>Número de menores atendidos<sup>2</sup></b>
<b>Centros residenciales de protección</b>	Gobierno de La Rioja	2	52	41
	Centros concertados	1	40	12
	Centros colaboradores	2	<sup>1</sup>	7
<b>Centros de protección conflictiva</b>	Centros colaboradores	3	<sup>1</sup>	4
<b>Centros terapéuticos</b>	Centros colaboradores	1	1	2
<b>Pisos/hogares de protección</b>	Gobierno de La Rioja	1	18	16
	Centros concertados	3	36	26
	Centros colaboradores	1	6	4

<sup>1</sup> Se desconoce el número de plazas de los que dispone cada centro.

<sup>2</sup> Media mensual.

FUENTE: Memoria de la Dirección General de Servicios Sociales, 2000. Adaptación.

## **Mujer**

La Ley de Servicios Sociales de La Rioja contempla a la Mujer como un área de atención de los Servicios Sociales especializados. Las actuaciones que en esta área se realizan, se enmarcan dentro de la filosofía y propuestas que se recogen en el Plan Integral de la Mujer (1996-1999).

### ***Programas***

#### **— Programa Nova**

Contempla una serie de cursos de formación, cuya finalidad radica en mejorar el acceso de las mujeres al empleo; Técnicas de búsqueda de empleo y Gestión y Planificación de Recursos Humanos.

#### **— Campaña de Buenos Tratos**

A Través de un convenio con el Instituto de la Mujer, el Gobierno de La Rioja ha desarrollado una campaña de *Sensibilización sobre Violencia Familiar*, como forma de prevenir la violencia contra mujeres y niñas.

El Programa va dirigido a niños y niñas con edades comprendidas entre los 9 y los 12 años y se oferta a las escuelas de La Rioja. Los contenidos se distribuyen entorno a la Autoestima, Sensibilización para la educación y Resolución de Problemas de forma no violenta y destrezas de comunicación interpersonal. Así mismo, incluye actividades de formación y seguimiento para el profesorado de los centros.

### — *Programa de Tratamiento para Hombres*

Se trata de un programa cognitivo-conductual desarrollado a partir de investigaciones del País Vasco. El tratamiento se realiza con hombres con los que se ha contactado previamente desde la unidad de Psicología del Centro Asesor de la Mujer, previo consentimiento de la Mujer y tras la aceptación voluntaria de los hombres en la inclusión del Programa. Para la realización de este programa, se ha contratado a una empresa.

### *Centros*

#### — *Centro Asesor de la Mujer*

Este Centro es un servicio especializado que se crea en 1986, para dar respuesta a las demandas planteadas por las mujeres en los ámbitos psicológico, jurídico y social. Dispone de un equipo interprofesional que ofrece Asesoramiento, Apoyo y Tratamiento.

La mayoría de las actuaciones del Gobierno de La Rioja, en el área del Mujer se realizan a través del Centro Asesor de la Mujer. Desde este Centro se impulsan y coordinan las actuaciones del Plan Integral de la Mujer (1996-1999). El principal motivo de intervención ha sido sobre situaciones de malos tratos, la cual ha supuesto el 40,7% de los casos atendidos<sup>31</sup>.

#### — *Casa de Acogida*

Su objetivo principal es conseguir que las mujeres víctimas de malos tratos encuentren un apoyo y seguridad ante la situación de crisis y propiciar la integración de la mujer maltratada en la comunidad potenciando tanto sus recursos personales, como los recursos existentes en el entorno. También pueden ser beneficiarias de este recurso, las jóvenes gestantes que carezcan de recursos o que tengan una problemática especial para la convivencia.

La gestión de la Casa de Acogida corre a cargo de Cruz Roja, según convenio establecido con el Gobierno de La Rioja, y tiene una capacidad de 16 plazas.

### **Personas con discapacidad**

Como hemos indicado anteriormente, «*la promoción e integración de los discapacitados*», aparece en el Estatuto de Autonomía de La Rioja como una de las competencias exclusivas, por otro lado, nuestra Ley de Servicios Sociales los incluye como área de atención dentro del Sistema Público de Servicios Sociales Especializados.

Desde 1998, fecha en la que se produce el traspaso de competencias de servicios sociales para minusválidos de IMSERSO a la Comunidad Autónoma de La Rioja, ésta ha visto incrementada notablemente sus funciones y servicios en este sector.

### *Programas*

#### — *Programa educativo sobre las dificultades de accesibilidad de las personas con minusvalía*

Se puso en marcha en 1995, con la finalidad de que la población escolar conozca la situación y limitaciones en cuanto a barreras arquitectónicas, urbanísticas y sociales con las que se enfrentan las personas con discapacidad.

<sup>31</sup> Datos de 2000.

Se trata de un programa que se desarrolla a través de dos proyectos distintos, en función de la edad de los destinatarios; *Campaña de Educación Infantil* (niños/as de 5 años) y *Campaña de Educación Primaria* (niños/as de 4.º curso de educación primaria).

— *Fondo Solidario de Ayudas Técnicas*<sup>32</sup>

Este fondo se constituye a través de aportaciones, públicas y privadas, de material técnico, destinadas a facilitar la movilidad personal (sillas de ruedas, grúas, bastones, andadores, etc.) o de mobiliario adaptado (camas articuladas, mobiliario de asiento, etc.). A través de la recuperación de material que pueda reutilizarse, se pretende un máximo aprovechamiento de los recursos.

— *Programa de Transporte Adaptado (Convenio con Cruz Roja)*

Su objetivo es la atención de necesidades de desplazamiento para personas que requieran en razón de sus circunstancias personales, medios de transporte adaptado para el desarrollo de actividades de la vida diaria.

En lo que respecta a **Prestaciones económicas**, la Dirección General de Servicios Sociales, además de la gestión de las *Pensiones No Contributivas de Invalidez* y de las prestaciones de la *LISMI*<sup>33</sup>, hay que destacar las *Ayudas Individualizadas a personas con discapacidad*<sup>34</sup>, cuya concesión se convoca anualmente, y contempla ayudas para Tratamientos, Alojamientos, Movilidad y Comunicación, así como otras de carácter excepcional y las subvenciones y suscripción de convenios de colaboración con Instituciones sin ánimo de lucro: ASPRODEMA, ARPS...

### *Centros propios*

— *Centro Base de Reconocimiento de Minusvalías*

A través de régimen ambulatorio realiza las siguientes actuaciones:

- *Información y Orientación*: a las personas afectadas, familiares o interesadas sobre ayudas y recursos sociales con los que cuenta la Comunidad para las personas con minusvalía
- *Valoración, del grado de Minusvalía*: Exploración de los aspectos médicos, psicológicos, sociales, pedagógicos y laborales para la valoración adecuada de la minusvalía.
- *Orientación laboral*. Las funciones más significativas son: Valoración, Información y Orientación laboral, Ficha-Certificado a efectos de demanda de empleo, Certificado de aptitud para contratos, Contactos con Centros Ocupacionales y Centros Especiales de Empleo.
- **Tratamientos. Como consecuencia del proceso de Valoración y Orientación se derivan los tratamientos que se proporcionarán a la persona con minusvalía en su proceso rehabilitador. Estos tratamientos son: Fisioterapia, Logopedia y Psicomotricidad.**
- *Gestión del Fondo Solidario de Ayudas Técnicas.*

<sup>32</sup> Se creó y regula por la Orden 9/99 de 21 de mayo de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.

<sup>33</sup> Asistencia Médica y Farmacéutica, y Subsidio de Movilidad y compensación de gastos de transporte.

<sup>34</sup> Bases reguladoras: Orden 6/2001, de 12 de marzo.

— *CAMP «Santa Lucía» de Fuenmayor*<sup>35</sup>

Inaugurado en 1998, se trata de un Centro de atención para minusválidos psíquicos que ofrece sus servicios en régimen ambulatorio (Centro de Día) e internado (estancia temporal y permanente).

Este Centro a finales del mes de diciembre de 1999, prestaba atención a 6 usuarios/as en Centro de Día, a 50 residentes en régimen de internado y a 7 personas en estancia temporal.

Los servicios y actividades, que ofrece, se prestan a todos/as los/as usuarios/as, en función de su necesidad y pueden resumirse en: Atención Médica, Atención Psicológica, Servicio de Trabajo Social, Fisioterapia, Terapia Ocupacional y Educación Personal y Social.

— *Centro «ANCORA» de Calahorra*

Situado en Calahorra, terminó su construcción en 1999, y es gestionado por la Asociación ARPS (Asociación Riojana de Personas con discapacidad Psíquica). Presta atención integral a personas con discapacidad psíquica mediante los servicios de: Centro Ocupacional, Centro de día y Centro Especial de Empleo. Ofrece 100 plazas para el total de los servicios.

**TABLA 3**  
**Centros dependientes de la iniciativa privada sin ánimo de lucro. Convenios 2000**

Tipo	Entidad	Plazas convenidas
<b>Ocupacional</b>	ASPACE RIOJA <sup>1</sup>	305
	ASPRODEMA <sup>2</sup>	
	ARPS <sup>3</sup>	
	ARFES <sup>4</sup>	
<b>Centro de día</b>	ASPACE RIOJA	24
	ASPRODEMA	
<b>Residencia permanente</b>	ARPS	32
<b>Residencia semana</b>	ARPS	

<sup>1</sup> Asociación para la Atención de Personas con Parálisis Cerebral de La Rioja.

<sup>2</sup> Asociación Promotora de Personas con Retraso Mental Adultas.

<sup>3</sup> Asociación Riojana de Personas con Discapacidad Psíquica.

<sup>4</sup> Asociación Riojana de Familiares y Personas con Enfermedad Psíquica.

FUENTE: Memoria de la Dirección General de Servicios Sociales, 2000.

### Personas mayores

El colectivo de Personas Mayores, además de estar recogido como una de las áreas de intervención de los Servicios Sociales especializados, en La Ley de Servicios Sociales de La Rioja, constituye una materia de competencia exclusiva del Gobierno de La Rioja, como consecuencia de las transferencias de los servicios para Personas Mayores procedentes de IMSER-SO en enero de 1998. A partir de esta fecha se ha producido un importante incremento en la oferta de Servicios Sociales, que desde la Comunidad Autónoma, se presta para este colectivo.

<sup>35</sup> La Resolución 4 de Abril de 1998 (BOR4/04/1998), regula las condiciones de ingreso y régimen jurídico de aplicación para los usuarios/as del CAMP «Santa Lucía».

## *Programas*

### — *Teleasistencia*

Es un servicio de atención telefónica en el que la persona ante cualquier situación o emergencia, con tan sólo pulsar un botón, entra en contacto con una Central, las 24 horas del día. Este programa se presta a través de un Convenio entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y Cruz Roja.

El estudio de los casos se realiza por una Comisión de Seguimiento Mixta, valorándose a lo largo del 2000, 187 solicitudes de las que 171 fueron aprobadas y 16 desestimadas. El número de beneficiarios atendidos en el mismo año, fue de 436.

### — *Vacaciones*

El programa de Vacaciones para personas mayores se realiza, en virtud de la colaboración entre el Gobierno de La Rioja y el IMSERSO.

La información y orientación acerca de su solicitud se realiza a través de las Unidades de Trabajo Social y los Hogares de Personas Mayores, gestionándose a través de las Agencias de Viaje concesionarias del Programa.

En el 2000, de un total de 400.000 plazas a nivel estatal, La Rioja disfrutó de 2.921 plazas para destinos en la Península, Baleares, Canarias y circuitos culturales.

### — *Balnearios*

Al igual que el anterior, se realiza mediante la colaboración entre el Gobierno de La Rioja e IMSERSO.

También a través de las Unidades de Trabajo Social y los Hogares de Personas Mayores se realizaron la información y la gestión de solicitudes, coordinándose a través de la Dirección General de Servicios Sociales su envío a IMSERSO.

En el 2000, de un total de 80.000 plazas a nivel estatal, La Rioja pudo disfrutar de 648 plazas para los 61 balnearios concertados en todo el territorio nacional. El número de solicitudes presentadas ascendió a 1000.

Finalmente mencionar las **subvenciones a entidades privadas sin ánimo de lucro**, prestadoras de servicios sociales, para personas mayores, que concede la Dirección General de Servicios Sociales.

## *Centros*

### — **Centros Residenciales propios y concertados**<sup>36</sup>

La oferta de centros públicos, en este ámbito, no es suficiente para afrontar la gran demanda que existe de este recurso en nuestra Comunidad, por lo que se hace necesaria la

<sup>36</sup> La 10/2001, de 31 de julio de 2001, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales (corrección de errores, BOR 6 de septiembre de 2001) y la Orden de 1 de junio de 1998, de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, establecen el sistema de Ingreso y el Precio Público, en las Residencias de Personas Mayores propias y concertadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, respectivamente. Decreto 27/1998 de 6 de marzo; por el que se regulan las categorías y requisitos específicos de los Centros Residenciales de Personas Mayores en La Rioja; BOR, 7/03/1998. Decreto 60/1998 de 9 de octubre; por el que se regulan los requisitos mínimos de los Pisos y Viviendas Tuteladas para Personas Mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja; BOR, 13/10/1998. Orden 8/1999 de 13 de marzo; Regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales para personas afectadas de Alzheimer; BOR, 20/05/1999.

concertación de plazas en centros privados. No obstante, es preciso señalar que está previsto el aumento de la presente oferta, con la apertura en diciembre de 2001, de una Residencia para personas con Alzheimer y otras demencias, que dispondrá de 90 plazas.

**TABLA 4**  
**Número de plazas en centros residenciales**

Oferta de plazas residenciales		N.º de plazas	N.º de centros
<b>Titularidad y gestión del Gobierno de La Rioja</b>		439	3
<b>Titularidad pública/régimen de concesión</b>	Concertadas	250	2
	Privadas	55	
<b>Instituciones sin fin de lucro</b>	Concertadas	20	17
	Privadas	1.079	
<b>Mercado</b>	Concertadas	70	5
	Privadas	365	
<b>Subtotal</b>	Públicas	439	
	Concertadas	340	—
	Privadas	1.499	
<b>TOTAL</b>		<b>2.278</b>	<b>27</b>

FUENTE: Consejería de Salud y Servicios Sociales. Elaboración propia.

#### — Hogares de Personas Mayores

Estos centros posibilitan la continuidad del anciano en el medio social y sirven básicamente de lugar de reunión, convivencia y actividades culturales o lúdicas. El número total de Hogares de Personas Mayores dependientes del Gobierno de La Rioja asciende a un total de 12, 4 de los cuales, están ubicados en Logroño y el resto, en otras poblaciones de la Comunidad Autónoma, con un total de 46.540 socios.

Entre los servicios que en ellos se prestan, destacamos los siguientes; Información y Orientación general, tramitación de recursos (*Ayuda Especial Alimenticia, Vacaciones, Balnearios...*), Servicios de Comedor-Cafetería, Servicios de Estancias Diurnas<sup>37</sup> y Podología. En cuanto a actividades; cuentan con una oferta variada de talleres, cursos<sup>38</sup> y ciclos de confe-

<sup>37</sup> Están incluidos en cuatro Hogares; dos de ellos ubicados en Logroño, y los otros dos, en Rioja Alta y Rioja Baja, respectivamente. Véase: Centros de Día Asistenciales.

<sup>38</sup> En julio de 1998 se firmó un Convenio con la «Fundación La Caixa» con una duración de cinco años y por un importe global de 110.000.000. de pesetas, que irán destinados a la financiación de obras de mejora en los hogares de Personas Mayores, a la promoción de actividades y a la realización de las mismas. Consecuencia de ello ha sido la instalación de un aula informática en el Hogar Lobete, realización de cursos de informática, etc.

rencias. Además en todos ellos existen los órganos de participación correspondientes; Asamblea de Socios y Junta de Gobierno.

— *Servicio de estancias diurnas*<sup>39</sup>

Este Servicio que trata de proporcionar un recurso a las personas mayores que padecen carencias en su situación psico-física, ayudándoles en el mantenimiento de su situación personal, familiar y social y reduciendo en número de ingresos en Residencias; se encuentra ubicado en los Hogares de Calahorra, Haro y, Zona Sur y Lobete, en Logroño. Cada Servicio dispone de un modulo de 20 plazas.

La gestión de los Servicios de Estancias Diurnas se lleva a cabo mediante Convenios suscritos con entidades prestadoras de servicios, privadas.

Los **Centros de Día**, de carácter privado, completan la red de servicios para personas mayores. En Logroño, existen cuatro centros de estas características procedentes de la iniciativa mercantil, y merece especial mención el *Centro de Día para personas con Alzheimer*, llevado desde la *Asociación AFA RIOJA* (sin ánimo de lucro), a través de un convenio con la Dirección general de Servicios Sociales, así como residencias de carácter privado que ofrecen este servicio como alternativa al alojamiento permanente.

### Minorías étnicas

La atención a este colectivo, se contempla en la Ley de Servicios Sociales de La Rioja, orientada hacia la igualdad y el fomento de la identidad y contemplando la sensibilización social como cauce de integración.

Tradicionalmente la minoría étnica existente en nuestra Comunidad ha sido la compuesta por personas de etnia Gitana. En este sentido, las acciones realizadas desde los Servicios Sociales, han consistido fundamentalmente en el apoyo la iniciativa social (*Asociación de Promoción Gitana de La Rioja, y Asociaciones locales, en Logroño, Haro, Alfaro, Calahorra,...*), principalmente a través de subvenciones.

Actualmente, el fenómeno de la inmigración, ha derivado en el asentamiento en nuestra Comunidad de personas procedentes de culturas diversas y en la aparición de nuevas necesidades sociales, que por su volumen, están planteando un difícil reto para los Servicios Sociales.

La Iniciativa Social, representada por Asociaciones como; *Rioja Acoge, Cáritas, Cruz Roja (Programas para Inmigrantes y Refugiados, y Centro de Acogida Temporal para Refugiados de Arnedo*<sup>40</sup>), y ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes), son quienes llevan el principal protagonismo en este sector.

Desde la Administración Regional, se apoya económicamente a algunas de estas organizaciones mediante la firma de Convenios o Subvenciones.

La reciente creación del Foro para la Integración de los Inmigrantes<sup>41</sup> en La Rioja, como órgano colegiado de consulta y participación de los agentes sociales e instituciones implicadas en la inmigración, se considera un elemento fundamental que ayudará efectivamente al mejor afrontamiento de las necesidades sociales de este colectivo.

<sup>39</sup> La Orden 14/2000, de 25 de Septiembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, establece el sistema de concesión de plaza en los servicios de estancias diurnas para personas mayores, del Gobierno de La Rioja.

<sup>40</sup> Dependiente de IMSERSO.

<sup>41</sup> Véase apartado de Legislación.



## Otros programas

### *Programa de Tutelas*

Dentro de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, existe un Departamento de Tutelas, que es gestionado por la Asociación riojana de Promoción de Adultos desde Agosto de 1998, mediante Convenio de Colaboración.

El Programa va dirigido al colectivo de personas incapacitadas y tuteladas o curateladas por la Comunidad Autónoma, que previamente, han sido incapacitadas judicialmente. Si la persona incapacitada, carece de familia, o si la tiene, pero esta carece de recursos o capacidad para asumir con responsabilidad el cargo, el juez nombra tutora a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Los beneficiarios son personas con edades comprendidas entre los 29 y 90 años, en su mayor parte diagnosticados de esquizofrenia, salvo en el caso del colectivo de Mayores que destaca por las demencias.

La mayoría de los beneficiarios del Programa, reside en centros asistenciales, a excepción de una parte que residen en su propio domicilio y una minoría que reside en un Piso Tutelado, gestionado también por la Asociación de Promoción de Adultos.

### *Proyecto Emplea*

Véase capítulo de Empleo.

### *Servicio de Mediación Familiar*

Recientemente la Dirección General de Servicios Sociales, ha puesto en marcha este servicio, contando con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y gestionado por la *Asociación de Mediación Familiar*.

Mediante la Mediación familiar, se procura la resolución de conflictos familiares, mediante la adopción de acuerdos en caso de separación o divorcio, para que se realice teniendo en cuenta las necesidades de todos los miembros del grupo familiar y en particular de los/as hijos/as.

## 1.7. PLANES AUTONÓMICOS

En La Rioja, se han aprobado varios Planes regionales, con carácter sectorial; *Plan Gerontológico Regional* (Octubre, 1994), *Plan Integral de Personas con Discapacidad* (1996-1999), *Plan Integral de la Mujer* (1996-1999), *Plan Integral de Infancia* y *Plan de Acción contra la Exclusión social*. En la actualidad, se hallan en vigor los dos últimos, el resto finalizaron y se encuentran en fase de evaluación y de elaboración de nuevos planes.

Surgen con objeto de diseñar el marco estratégico que ha de inspirar las intervenciones en cada sector, y bajo la perspectiva de integralidad; contemplan diferentes áreas para cada una de las cuales se fijan unos objetivos a lograr en un plazo determinado, se determinan los organismos implicados y se planifica una serie de actuaciones que posibiliten el logro de dichos objetivos.

## 1.8. PRESUPUESTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES

La Dirección General de Servicios Sociales, pertenece a la estructura de la Consejería de Salud y Servicios Sociales (cuya denominación corresponde actualmente, a partir de 1999) y que con anterioridad se denominaba Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.

El incremento de Presupuesto de la Dirección General de Servicios Sociales, de 1990 a 1999, en valores absolutos, es de 3.173 millones de pesetas, lo que representa que en los 10 años analizados supone un 206,83% más, aunque la participación del presupuesto de esta función, sobre el presupuesto general de la Comunidad Autónoma, se mantiene constante con un ligero incremento (Tabla 5).

**TABLA 5**  
**Presupuesto total inicial de la DG de Bienestar Social en relación con la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dotación gastos (miles de pesetas)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>	25.929.546	26.271.607	26.951.880	31.837.560	30.602.748	34.907.075	40.057.749	65.121.559
<b>DG de Bienestar Social (%)<sup>1</sup></b>	1.472.741 5,68	1.615.005 6,15	1.612.940 5,98	1.692.778 5,32	1.781.251 5,82	1.795.716 5,14	2.205.704 5,51	4.707.229 7,23
<b>Variación anual DG de Bienestar Social</b>	-21,90	9,70	-0,12	4,90	5,20	0,80	22,80	113,40

<sup>1</sup> Porcentaje que de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponden a la Dirección General de Bienestar Social.

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

El incremento más elevado se da en 1999 (113,4%), debido a que las transferencias recibidas por Real Decreto 75/1998 de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia IMSERSO.

Los años 1992 y 1994, tienen una variación anual negativa, -21,90% y -0,12% respectivamente, en los que disminuyen las transferencias corrientes y las Inversiones Reales en cada uno de estos años (véase Tabla 6).

En relación con la distribución interna del gasto por capítulos pueden analizarse las siguientes consideraciones (Tabla 6):

1. El capítulo I – *Gastos de personal*, sigue una tendencia creciente a lo largo del periodo considerado, destacando el año 1999, con un valor de 1.728 millones, como consecuencia de las transferencias recibidas, y que supone con respecto al año tomado como base (1990) un incremento del 223,3%.
2. El capítulo IV – *Transferencias corrientes*, tiene sus valores más bajos en 1992 y 1993. En este capítulo se incluyen las Transferencias a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y a Familias e Instituciones sin fin de lucro. El resto de los años, la tendencia es de incrementos mantenidos, hasta 1999 que es el año de mayor incremento.

**TABLA 6**  
**Gastos por capítulos. Presupuesto inicial DG de Bienestar Social**  
**(miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
C.1 Gastos de personal	629.509	630.836	624.775	641.378	700.836	730.516	773.861	1.728.066
C.2 Gtos. bienes corrientes y serv.	189.749	250.511	242.525	241.800	222.425	210.200	279.843	1.131.438
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	486.600	473.000	519.000	522.000	569.260	649.000	685.500	915.406
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>1.305.858</b>	<b>1.354.347</b>	<b>1.386.300</b>	<b>1.405.178</b>	<b>1.492.178</b>	<b>1.589.716</b>	<b>1.739.204</b>	<b>3.774.910</b>
C.6 Inversiones reales	38.883	189.658	31.640	28.600	68.730	29.000	226.500	614.319
C.7 Transferencias de capital	128.000	71.000	195.000	259.000	220.000	177.000	240.000	318.000
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>166.883</b>	<b>260.658</b>	<b>226.640</b>	<b>287.600</b>	<b>288.730</b>	<b>206.000</b>	<b>466.500</b>	<b>932.319</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>1.472.741</b>	<b>1.615.005</b>	<b>1.612.940</b>	<b>1.692.778</b>	<b>1.781.251</b>	<b>1.795.716</b>	<b>2.205.704</b>	<b>4.707.229</b>
<b>Variación anual</b>	<b>-21,90</b>	<b>9,70</b>	<b>-0,12</b>	<b>4,90</b>	<b>5,20</b>	<b>0,80</b>	<b>22,80</b>	<b>113,40</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

3. El capítulo VI – *Inversiones reales*, hace referencia fundamentalmente a las inversiones asociadas al funcionamiento operativo de los servicios y a la inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios. Para la serie analizada, los valores son muy dispares y no siguen una sucesión determinada.
4. El Capítulo VII – *Transferencias de capital*, incluye las transferencias a Ayuntamientos, Instituciones y Empresas Privadas fundamentalmente, a través de subvenciones o transferencias. La tendencia de este capítulo es de crecimiento, excepto el año 1993, con una dotación de 71 millones.

Analizando los créditos asignados a las dotaciones de gastos de la Dirección General de Servicios sociales, por programas, la variación interanual de los mismos es muy desigual, tanto de incremento como de disminución (Tabla 7).

El programa con mayor dotación es el de «*Administración General de Bienestar Social*», cuya denominación para 1990 era de «Asistencia y Servicios Sociales».

El año 1999 es el de mayor incremento interanual, como consecuencia de las Transferencias recibidas en materia de Servicios Sociales en todos los programas.

El Programa *Administración General de Bienestar Social*, Tabla 8, el gasto presupuestario de mayor importancia corresponde al capítulo 4, a partir de 1991, con una participación relativa sobre el total del presupuesto del programa de un 66,37% en 1991, hasta un 35,02% en 1999. La distribución de la dotación es: a Ayuntamientos y Mancomunidades de Municipios para diferentes programas de Servicios Sociales, a las Pensiones Asistenciales, a Ayudas en Estancias Residenciales para Infancia y Personas con Discapacidad, así como al Ingreso Mínimo de Inserción.

**TABLA 7**  
**Presupuesto inicial Dirección General de Bienestar Social por programas.**  
**Dotación de gastos (miles de pesetas)**

<b>Programas</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
3111 Admón. Gral. de Bienestar	743.110	866.884	877.217	936.554	1.014.390	1.022.037	1.388.913	2.088.070
Porcentaje de variación	-36,99	-16,65	1,19	6,76	8,31	0,75	35,89	50,34
3121 Acciones sociales en favor de menores y minusválidos	400.407	389.834	356.921	372.222	372.943	386.535	411.281	937.400
Porcentaje de variación	14,83	-2,64	-8,44	4,28	0,19	3,64	6,40	127,92
3122 Acciones sociales en favor de la tercera edad	329.215	358.287	378.802	384.002	393.918	387.144	405.510	1.681.759
Porcentaje de variación	-10,48	8,83	5,72	1,37	2,58	-1,72	4,74	314,72
<b>TOTAL</b>	<b>1.472.741</b>	<b>1.615.005</b>	<b>1.612.940</b>	<b>1.692.778</b>	<b>1.781.251</b>	<b>1.795.716</b>	<b>2.205.704</b>	<b>4.707.229</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 8**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto inicial.**  
**3111 Administración general de Bienestar Social**

<b>Capítulos de gasto</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>	<b>1995</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>
C.1 Gastos de personal	99.242	11,31	98.154	10,48	142.805	14,08	149.337	14,61	169.113	12,18	364.950	17,48
C.2 Gtos. bienes ctes. y serv.	32.335	3,69	28.800	3,08	16.325	1,61	17.700	1,73	67.800	4,88	80.420	3,85
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	519.000	59,16	522.000	55,74	569.260	56,12	649.000	63,50	685.500	49,36	731.200	35,02
<b>Total operaciones</b>	<b>650.577</b>	<b>74,16</b>	<b>648.954</b>	<b>69,29</b>	<b>728.390</b>	<b>71,81</b>	<b>816.037</b>	<b>79,84</b>	<b>922.413</b>	<b>66,41</b>	<b>1.176.570</b>	<b>56,35</b>
C.6 Inversiones reales	31.640	3,61	28.600	3,05	66.000	6,51	29.000	2,84	226.500	16,31	593.500	28,42
C.7 Transferen. de capital	195.000	22,23	259.000	27,65	220.000	21,69	177.000	17,32	240.000	17,28	318.000	15,23
<b>Total operaciones capital</b>	<b>226.640</b>	<b>25,84</b>	<b>287.600</b>	<b>30,71</b>	<b>286.000</b>	<b>28,19</b>	<b>206.000</b>	<b>20,16</b>	<b>466.500</b>	<b>33,59</b>	<b>911.500</b>	<b>43,65</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>877.217</b>		<b>936.554</b>		<b>1.014.390</b>		<b>1.022.037</b>		<b>1.388.913</b>		<b>2.088.070</b>	
<b>Variación anual</b>		<b>1,19</b>		<b>6,76</b>		<b>8,31</b>		<b>0,75</b>		<b>35,89</b>		<b>50,34</b>

FUENTE: Presupuestos generales de la CAR. Elaboración propia.

El *Programa de Acción Social a favor de Menores y Discapacitados*, tiene a lo largo de la serie la mayor dotación del presupuesto en las Operaciones Corrientes, concretamente en los capítulos de Personal y Bienes Corrientes y Servicios. El mayor valor corresponde al año 1999 como consecuencia de las transferencias recibidas en materia de Servicios Sociales. Las variaciones anuales son todos positivos, excepto los años 1993 y 1994, con disminuciones del 2,64% y 8,44% respectivamente, con relación al año anterior (Tabla 9).

**TABLA 9**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto inicial.**  
**3121 Acción social en favor de menores y minusválidos**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	278.064	77,91	291.222	78,24	295.693	79,29	286.535	74,13	297.232	72,27	690.996	73,71
C.2 Gtos. bienes ctes. y serv.	78.857	22,09	81.000	21,76	77.250	20,71	100.000	25,87	114.049	27,73	245.404	26,18
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones</b>	<b>356.921</b>	<b>100,00</b>	<b>372.222</b>	<b>100,00</b>	<b>372.943</b>	<b>100,00</b>	<b>386.535</b>	<b>100,00</b>	<b>411.281</b>	<b>100,00</b>	<b>936.400</b>	<b>99,89</b>
C.6 Inversiones reales	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.000	0,11
C.7 Transferen. de capital	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones capital</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1.000</b>	<b>0,11</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>356.921</b>		<b>372.222</b>		<b>372.943</b>		<b>386.535</b>		<b>411.281</b>		<b>937.400</b>	
<b>Variación anual</b>		<b>-8,44</b>		<b>4,28</b>		<b>0,19</b>		<b>3,64</b>		<b>6,40</b>		<b>127,92</b>

FUENTE: Presupuestos generales de la CAR. Elaboración propia.

Respecto al *Programa de Acción Social a favor de Tercera Edad*, el Capítulo 1, Gastos de Personal, es el de mayor participación en relación con el presupuesto total, siendo las Operaciones Corrientes, lógicamente, las que tienen la mayor participación. Respecto a las variaciones interanuales, son todas positivas, menos los años 1991 (-29,21%), 1992 (-10,48%) y 1997 (-1,72%). El año 1999 tiene un incremento del 314,72% debido a las transferencias recibidas (Tabla 10).

**TABLA 10**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto inicial.**  
**3122 Acción social en favor de la tercera edad**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	247.469	65,33	252.002	65,63	262.338	66,60	294.644	76,11	307.516	75,83	672.120	39,97
C.2 Gtos. bienes ctes. y serv.	131.333	34,67	132.000	34,37	128.850	32,71	92.500	23,89	97.994	24,17	805.614	47,90
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	184.206	10,95
<b>Total operaciones</b>	<b>378.802</b>	<b>100,00</b>	<b>384.002</b>	<b>100,00</b>	<b>391.188</b>	<b>99,31</b>	<b>387.144</b>	<b>100,00</b>	<b>405.510</b>	<b>100,00</b>	<b>1.661.940</b>	<b>98,82</b>
C.6 Inversiones reales	—	—	—	—	2.730	0,69	—	—	—	—	19.819	1,18
C.7 Transferen. de capital	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones capital</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>2.730</b>	<b>0,69</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>19.819</b>	<b>1,18</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>378.802</b>		<b>384.002</b>		<b>393.918</b>		<b>387.144</b>		<b>405.510</b>		<b>1.681.759</b>	
<b>Variación anual</b>		<b>5,72</b>		<b>1,37</b>		<b>2,58</b>		<b>-1,72</b>		<b>4,74</b>		<b>314,7</b>

FUENTE: Presupuestos generales de la CAR. Elaboración propia.

## 1.9. CONCLUSIONES

De lo expuesto en páginas anteriores es evidente que, hemos asistido a un proceso de avances importantes en materia de Servicios Sociales en La Rioja, alcanzando nuestro sistema su plena consolidación.

No obstante, los retos a los que han de enfrentarse los Servicios Sociales de La Rioja, vienen de la mano de los cambios producidos en la situación social, y de las demandas de calidad derivadas del propio desarrollo de las modalidades organizativas.

Así, con respecto a los cambios sociales, podemos aludir al conocido envejecimiento de la población<sup>42</sup> y la creciente inmigración entre otros, que nos plantean la necesidad de afrontar nuevas estrategias socio-sanitarias y de inclusión social.

En cuanto a las demandas de calidad, sin duda generan los mayores retos para el sistema.

Una de las críticas mas generalizadas que reciben los Servicios Sociales por parte de los ciudadanos, es precisamente la rigidez y burocratización de los propios procesos y organizaciones. Esto nos hace aludir a la necesidad de que sean más flexibles, y adecuados a las características de los ciudadanos, lo cual implica una revisión de las condiciones de acceso y análisis de lo que se denomina la «cultura institucional».

Otro de los aspectos que repercute obviamente en la calidad es la sensación, por parte de los usuarios de acceder a un sistema de compuesto por múltiples servicios, con escasa

<sup>42</sup> La Rioja es una de las Comunidades Autónomas con mayor índice de envejecimiento.

conexión entre los mismos. Si bien, teórica y políticamente la necesidad del establecimiento de respuestas integrales y sistemas de coordinación adecuados, está aceptada desde hace años (los planes integrales de actuación, son ejemplos de ello), todavía se arrastran estilos de intervención parcializados en la práctica.

El establecimiento de *protocolos de intervención*, en cada uno de los ámbitos de intervención, entre los diferentes servicios, y sobre todo entre la Administración y la Iniciativa Social, elaborados conjuntamente y consensuados, unido al establecimiento de medidas de seguimiento normalizadas, que favorezcan la comunicación y coordinación, ayudarían a superar estas deficiencias.

Por último, es preciso aludir al aspecto de recursos humanos, referido a la calidad. Sin duda, los mayores riesgos, en este sentido, vienen originados por dos aspectos fundamentales: la motivación y la formación. En cuanto al primero, hay que destacar la estrecha relación que guarda con las condiciones laborales de los profesionales de los Servicios Sociales. Las diferencias son significativas, si comparamos el caso de la Administración, con el de los profesionales de la iniciativa social. Actualmente, existe una tendencia de incremento de personal, dentro de la Administración, tanto en los Servicios Sociales comunitarios (aumento del ratio profesional T.S. – población a 5.000 habits.), como en los especializados. En cambio, la dependencia de la iniciativa social, de subvenciones y/o conciertos con la población, repercute en la inestabilidad temporal de sus proyectos, y por tanto de las condiciones de sus trabajadores.

En cuanto a la formación y desarrollo de la actividad, se detectan necesidades de especialización técnica, así como un mayor desarrollo de la investigación, desde la base, que repercute en una mayor sistematización de la actividad profesional.

## 2. SALUD

### 2.1. HECHOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS, MÁS SIGNIFICATIVOS, EN LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD EN LA RIOJA

La Ley General de Sanidad<sup>43</sup> propuso como directriz fundamental la creación de un Sistema de Salud, concebido como el conjunto de servicios de salud de las Comunidades Autónomas, siendo la creación de los mismos, paulatina, y de acuerdo con los respectivos procesos de transferencia. Este proceso no ha sido homogéneo en todos los ámbitos de responsabilidad sanitaria, ya que si bien, todas las comunidades Autónomas recibieron la capacidad de asumir competencias en las materias de Salud Pública, incluida la Planificación, así como la capacidad de gestionar la red de centros específicos integrados en la AISNA<sup>44</sup>, las transferencias para gestionar los Servicios Asistenciales de la Seguridad Social (INSALUD), se limitó inicialmente a siete Comunidades Autónomas, y no ha sido hasta Diciembre de 2001 cuando se ha producido el traspaso al resto de Autonomías, incluida La Rioja.

Lo que ha dado lugar, durante estos años, a la necesidad de establecer los cauces de coordinación oportunos entre la administración autonómica, y el INSALUD. Ejemplo de ello, lo constituye la puesta en marcha, en 1986, del Convenio de Cooperación entre ambas insti-

<sup>43</sup> Ley General de Sanidad, Ley 14/1986 de 25 de abril.

<sup>44</sup> AISNA, *Administración Institucional de la Sanidad Nacional*; Organismo perteneciente al Sistema Sanitario español, antes de la descentralización, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior. Formado por un grupo de centros sanitarios especiales encargados hasta entonces de problemas de salud específicos (Tuberculosis, Lepra, otras enfermedades infecciosas, Cáncer...).

tuciones, con la finalidad de aunar esfuerzos que permitieran la realización de programas sanitarios globales fundamentado en la *Ley General de Sanidad*.

En los primeros años de existencia de nuestra autonomía, las estructuras administrativas que se implantaron para hacer frente al inicio del proceso, fueron; en junio de 1983, la *Consejería de Sanidad, Acción Social y Trabajo* que en ese mismo año, pasa a denominarse *Consejería de Sanidad y Bienestar Social*, de la que se pasó, un año más tarde a la *Consejería de Sanidad*. Esta última, fue la responsable de asumir las competencias de funciones y servicios del Estado, en materia de Sanidad, traspasadas en 1984<sup>45</sup>.

En cuanto a las primeras disposiciones dirigidas a regular el futuro inmediato del Sistema, destacaremos: el *Decreto 38/1985*, por el que se aprueba la *Ordenación Territorial Sanitaria* de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>46</sup>, que queda dividida en 17 Zonas de Salud, y el *Decreto 32/1986*, por el que se constituye en la Comunidad de La Rioja una única *Área de Salud* que corresponde con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma<sup>47</sup>.

Así mismo, también empiezan a perfilarse durante estos años, las primeras líneas de actuación a nivel regional. Conviene destacar, la aprobación en 1987, de la *Ley de Salud Escolar*, con el objetivo de incrementar el nivel de salud en los escolares, principalmente a través de medidas de prevención y detección precoz.

De nuevo, en 1988, se produce un cambio de estructura orgánica, por medio del *Decreto 18/1988*, por el que se crea la *Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social*, y en su seno la *Dirección General de Salud*. Hay que resaltar el cambio producido en la denominación, pasando de ser Sanidad a Salud. En segundo lugar, de nuevo se unen en una misma Consejería, las áreas de Servicios Sociales y Salud, sumándose en esta ocasión, el área de Consumo.

En cuanto a los avances producidos a nivel normativo<sup>48</sup> entre 1990 y 1995, cabe destacar la aprobación de la *Ley del Servicio Riojano de Salud, Ley 4/1991 de 25 de marzo*, que trata de dotar a La Rioja, de la estructura organizativa y de gestión, en la que puedan integrarse los centros y servicios sanitarios propios de la Comunidad Autónoma, así como los provenientes de INSALUD, que le sean adscritos en su momento. Por otro lado, dicha ley crea el *Consejo Riojano de Salud* como el órgano de participación comunitaria de la Administración Sanitaria de la Comunidad Autónoma. Este foro de asesoramiento inició sus actividades en 1993, habiendo sufrido un periodo sin actividad.

Podemos citar otras disposiciones, como la que regula los *Consejos de Salud de Zona* como órganos participativos y el decreto por el que se regulan las zonas de atención primaria de las *Zonas de Salud Especiales*, con respecto a Atención primaria. El decreto sobre la elaboración del *Plan de Salud de La Rioja*, que establece el primer paso para su elaboración, determinando la Comisión de Trabajo que lo diseñará. Y otros como, el decreto de *Exámenes en Salud Escolar* y el decreto de *Registro, catalogación e inspección de centros, servicios y establecimientos sanitarios*.

En cuanto a políticas sanitarias, a principios de los 90 la Dirección General de Salud, se marcó como objetivos fundamentales de su gestión, la integración de la red asistencial de forma progresiva, desarrollando en los niveles de Asistencia Primaria y Especializada, los programas para la salud, la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la rehabilitación.

<sup>45</sup> Real Decreto 542/1984, de 8 de febrero. *BOE*, 21/03/1984.

<sup>46</sup> Basado en el RD 137/84 de 11 de Enero, *sobre estructuras básicas de salud* que establece en su artículo 1.º, apartado 2, la Competencia de las Comunidades Autónomas para determinar las Zonas de Salud.

<sup>47</sup> El artículo 56, apartado 1, de la *Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de abril*, define la competencia de las Comunidades Autónomas para delimitar las áreas de salud en su ámbito territorial.

<sup>48</sup> Véase apartado de Disposiciones Principales.



Se potencian las acciones en colaboración con INSALUD, como los acuerdos para ejecutar el plan de ordenación hospitalaria; la compleja remodelación del Hospital San Pedro, (que se incorpora a la actividad en 1994), la construcción del Centro Hospitalario en Calahorra y la remodelación del Hospital de La Rioja, entre otros.

Comienza la ampliación de los servicios de Salud Mental, permitiendo el inicio de la Reforma; se ponen en marcha Equipos de Salud Mental, distribuidos territorialmente en cinco sectores asistenciales, y se produce una reestructuración del Centro Asistencial Reina Sofía, diferenciando las áreas de psiquiatría, geriatría y minusválidos psíquicos, severos y profundos. Cabe destacar también, la puesta en marcha, en 1993 de dos pisos protegidos destinados a la desinstitucionalización de pacientes del hospital psiquiátrico. A finales de 1994, tiene lugar la puesta en marcha de la Unidad de Psiquiatría Infantil.

En cuanto a Programas de Salud Pública, comienza la vacunación sistemática contra la Hepatitis B, y vacunación antigripal para personas mayores, y el programa de salud escolar. Así mismo, se pone en marcha el Registro de Cáncer, en 1992, y el programa de detección precoz de cáncer de mama en 1993. Posteriormente, como novedad, en 1994, se presenta la vacunación anti-hepatitis en recién nacidos.

En cuanto a la lucha contra el SIDA, se inicia un estudio epidemiológico, que en 1992, se extiende a seropositivos e incluso a demandantes de pruebas analíticas. Tras una reformulación del programa, en 1993, se aprueba el *Plan Trienal de Lucha contra el SIDA*, con las nuevas líneas de actuación. Comienzan a tratarse nuevos aspectos en la prevención, que tendrán su reflejo, entre otros, en la materialización del *Kit Anti-Sida*, en 1994.

Las líneas de actuación mantenidas en el ámbito de las drogodependencias, venían marcadas por el *Plan Regional de lucha contra la Droga*, diseñado a finales de los 80. En esta misma época, se puso en marcha un *Equipo de Atención en Drogodependencias*, desde la Comunidad Autónoma, y progresivamente fue apareciendo la iniciativa social; *ARAD (Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto)*, *Cruz Roja*, con acciones específicas, y en 1992, *Proyecto Hombre*. En 1994, se firma un Convenio con la *Universidad de Deusto* y la *FAD (Fundación de Ayuda contra la Droga)*, para la revisión en profundidad del Plan Regional.

1995 constituye un año de transición, en Julio se produjo el cambio en los responsables de la Consejería, y comienza una nueva legislatura. Uno de los primeros cambios que se acometen, es la nueva configuración en la estructura orgánica de la *Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social*, unificándose Salud y Consumo en una misma Dirección General.

Durante estos años, comienza a perfilarse el diseño del *Plan Riojano de Salud*, bajo las directrices de la política de «*Salud para todos en el año 2000*» de la OMS. En 1997, se aprueba el Plan, pero no será hasta 1998, cuando salga a la luz.

Por otro lado, hay que destacar en este periodo, los cambios acontecidos en cuanto a salud laboral. En 1996, se crea el *Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo*, el cual comienza a trabajar en el diseño de políticas que contribuyan a la prevención de los riesgos laborales. Las estrategias marcadas, se materializaron en el *Plan Riojano de Salud Laboral*, aprobado a finales del mismo año. A este hecho, le sucedió la creación en 1997, del *Instituto Riojano de Salud Laboral*, como el órgano de responsable de canalizar las acciones del citado Plan.

Otros Planes que se ponen en marcha son el *Plan Riojano de Drogodependencias y otras Adicciones*, el *Plan de Urgencias y Emergencias Sanitarias*, y el *Plan de Salud Mental*, en los que se sustentarán las políticas sanitarias más inmediatas.

En 1999, con el inicio de legislatura, cambia de nuevo el organigrama de la Administración regional y se crea la *Consejería de Salud y Servicios Sociales*, en la que se inserta la *Dirección General de Salud*.

Algunas de las actuaciones más destacadas en los últimos años son:

- La implantación de la totalidad de las zonas básicas de salud; extensión de los Equipos de Atención Primaria y de la red de centros de salud, con nuevos centros en Logroño y Haro.
- Puesta en marcha del Hospital de Calahorra, en diciembre de 2000 cuya previsión de atención es de un cuarto, de la población riojana.
- Remodelación del Hospital de La Rioja (iniciado en 1999, ya ha reiniciado la actividad en una de sus alas, en enero de 2001). Destaca la incorporación de tecnología punta en algunas especialidades y una nueva unidad específica para el tratamiento de cáncer.
- Continuidad en los programas de promoción de la Salud en su doble vertiente de hábitos saludables y de disminución de hábitos perjudiciales, incorporando nuevos programas destinados a los más jóvenes.

Finalmente, a nivel legislativo destacar la aprobación, en octubre de 2001 de la Ley sobre Drogodependencias y otras Adicciones. Con su promulgación, se hace efectivo uno de los objetivos del Plan Riojano de Drogodependencias y otras Adicciones, con el que comparte los mismos principios rectores. Tiene por objeto la ordenación general del conjunto de actuaciones encaminadas a la prevención, asistencia, inserción social y laboral de las personas afectadas por alguna adicción, así como la regulación de medidas de control de la oferta de sustancias adictivas, regulación de las funciones de las Administraciones Públicas y entidades privadas en la materia y regulación de los derechos de las personas drogodependientes, entre otras.

## 2.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

La Comunidad Autónoma de La Rioja, posee la capacidad de desarrollo legislativo que en materia de Higiene y Sanidad confiere el Estatuto de Autonomía de La Rioja<sup>49</sup>, en su artículo 9, apartado 5, habida cuenta de las competencias transferidas en estas materias según queda recogido en el RD 542/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad, y el RD 2803/1986 de 24 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad (AISNA).

En lo que respecta a la referencia que el Estatuto de Autonomía de La Rioja, hace a las competencias en la materia, se recoge lo siguiente:

- «Art. 9. Competencias del Desarrollo legislativo y la Legislación en las siguientes materias: (...)
  - 9.4. Coordinación Hospitalaria
  - 9.5. Sanidad e Higiene (...)
- Art. 11.1.14. *Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social de acuerdo con lo previsto en el n.º 17 del apartado 1, del artículo 149 de la Constitución Española, reservándose el Estado, la Alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.»*

<sup>49</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (BOE 146, 19 de junio de 1982). Modificaciones; L.O 3/1994, de 24 de marzo (BOE 72, 25 de marzo de 1994) y L.O. 2/1999, de 7 de enero (BOE 7, 8 de enero de 1999).

Finalmente, el 27 de diciembre de 2001, se concluye el proceso de descentralización, con el traspaso de funciones y servicios del INSALUD, a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### 2.3. PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS

**TABLA 11**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
RD 542/1984, de 8 de febrero	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad.	<i>BOE</i> , 21-3-1984 <i>BOR</i> , 21-4-1984
Decreto 19/1984, de 24 de mayo	Por el que se asumen las competencias y servicios del Estado en materia de Sanidad.	<i>BOR</i> , 28-6-1984
Decreto 38/1985, de 20 de septiembre	Aprueba la Ordenación Territorial Sanitaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 17-10-1985
Decreto 39/1985, de 20 de septiembre <sup>1</sup>	Crea la Comisión Regional de Coordinación para la Prevención y Asistencia en Drogodependencia.	<i>BOR</i> , 17-10-1985
RD 2803/1986, de 24 de diciembre	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad (AISNA).	<i>BOE</i> , 3-3-1987 <i>BOR</i> , 7-3-1987
Decreto 32/1986, de 27 de junio	Se constituye el Área de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 17-6-1986
Decreto 10/1987, de 27 de abril	Por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Sanidad (AISNA).	<i>BOR</i> , 5-5-1987
Decreto 83/1990, de 13 de septiembre <sup>2</sup>	Por el que se regula la constitución y participación en los Consejos de Salud de las Zonas Básicas de Salud de La Rioja.	<i>BOR</i> , 18-9-1990
Decreto 91/1990, de 15 de noviembre	Por el que se regulan los exámenes en Salud Escolar.	<i>BOR</i> , 24-11-1990
Ley 4/1991, de 4 de abril	Creación del Servicio Riojano de Salud.	<i>BOR</i> , 18-4-1991
Decreto 10/1991, de 4 de abril	Sobre autorización y acreditación de centros de atención socio-sanitaria a drogodependientes.	<i>BOR</i> , 13-4-1991
Decreto 24/1991, de 23 de mayo	Desarrolla la elaboración del Plan de Salud de La Rioja.	<i>BOR</i> , 30-5-1991
Decreto 5/1992, de 6 de febrero	Registro, catalogación e inspección de centros, servicios y establecimientos sanitarios.	<i>BOR</i> , 13-2-1992
Orden de 10 de febrero de 1992	Se crea la Comisión Asesora Técnica sobre Sida.	<i>BOR</i> , 20-2-1992

TABLA 11 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
Decreto 23/1992, de 4 de junio	Se crea el Consejo Riojano de Salud.	<i>BOR</i> , 11-6-1992
Decreto 44/1993, de 5 de agosto	Por el que se crea el registro de cáncer de La Rioja.	<i>BOR</i> , 12-9-1993
Decreto 10/1994, de 18 de febrero	Regulación de las zonas de salud especiales.	<i>BOR</i> , 24-2-1994
Decreto 6/94, de 18 de febrero	Regula la estructura, organización y régimen de funcionamiento del Centro Asistencial Reina Sofía.	<i>BOR</i> , 1-3-1994
Orden de 13 de mayo de 1994	Por la que se crea la Comisión Técnica de Urgencias y Emergencias Sanitarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 24-5-1994
Decreto 10/95, de 2 de marzo	Por el que se crea el Comité Ético de Investigación Clínica de La Rioja.	<i>BOR</i> , 9-3-1995
Decreto 11/95, de 2 de marzo	Por el que se regulan los controles de salud en la infancia <sup>3</sup> .	<i>BOR</i> , 9-3-1995
Orden de 12 de enero de 1995	Por la que se establece el procedimiento administrativo para la solicitud y otorgamiento de autorización sanitaria para la creación, modificación, ampliación, traslado y cierre de determinados centros, establecimientos sanitarios y su registro en la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 19-1-1995
Orden de 25 de mayo de 1995	Por la que se crea el Centro Autonómico de Farmacovigilancia de La Rioja y se constituye el Comité Técnico de Farmacovigilancia de La Rioja.	<i>BOR</i> , 30-5-1995
Decreto 6/1996, de 16 de febrero	Creación del Consejo Reiojano de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órgano superior de participación.	<i>BOR</i> , 22-2-1996
Decreto 7/1996, de 16 de febrero	Sobre elaboración del Plan de Salud de La Rioja.	<i>BOR</i> , 22-2-1996
Decreto 43/97, de 22 de agosto	Crea y estructura la Comisión Técnica de Seguimiento del Plan Riojano de Drogodependencias y otras adicciones, y se desarrollan sus funciones.	<i>BOR</i> , 26-8-1997
Decreto 36/97, de 27 de junio <sup>4</sup>	Crea el Instituto Riojano de Salud Laboral y se establece su estructura orgánica y funcional.	<i>BOR</i> , 5-7-1997
Orden de 28 de abril de 1997	Modifica determinados artículos de la Orden 20-4-90, por la que se crea la Comisión de Acreditación, Evaluación y Control y Tratamiento con opiáceos, de personas dependientes.	<i>BOR</i> , 5-5-1997

TABLA 11 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
Orden de 13 de febrero de 1997	Crea la Comisión Técnica de Enfermedades prevenibles por Inmunización.	<i>BOR</i> , 27-2-1997
Orden de 29 de abril de 1998	Por la que se dictan normas sobre enfermedades prevenibles por inmunización.	<i>BOR</i> , 5-5-1998
Ley 8/1998, de 16 de junio	Ordenación farmacéutica de La Rioja.	<i>BOR</i> , 20-6-1998
Decreto 29/1999, de 21 de julio <sup>5</sup>	Por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 22-7-1999
Decreto 25/2000, de 19 de mayo	Se regula la atención farmacéutica prestada a través de botiquines de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 23-5-2000
Orden 3/2000, de 17 de febrero	Nuevo calendario oficial de vacunaciones sistemáticas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> , 24-2-2000
Decreto 33/2000, de 23 de junio	Creación de la Comisión Mixta de Coordinación de Programas y Actividades de Promoción, Protección y Educación para la salud y drogodependencias en el medio escolar.	<i>BOR</i> , 27-7-2000
Decreto 17/2001, de 20 de abril	Estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.	<i>BOR</i> , 24-4-2001
Ley 5/2001, de 17 de octubre	Drogodependencias y otras adicciones.	<i>BOR</i> , 23-10-2001
RD 1473/2001, de 27 de diciembre	Traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud.	<i>BOE</i> , 28-12-2001

<sup>1</sup> El Decreto 47/1990, de 1 de marzo, modifica la composición de la citada Comisión; *BOR*, 3-3-1990. Posteriormente fue modificada de nuevo por el Decreto 7/1992, de 27 de febrero; *BOR*, 3-3-1992.

<sup>2</sup> Decreto 20/95, de 18 de mayo, por el que se modifica el Decreto 83/90 sobre Consejos de Salud; *BOR*, 25-5-95. Corrección de errores; *BOR*, 24-6-95.

<sup>3</sup> Corrección de errores *BOR*, 8-4-1995.

<sup>4</sup> Modificado por Decreto 34/2001, de 3 de agosto; *BOR*, 7 de agosto de 2001.

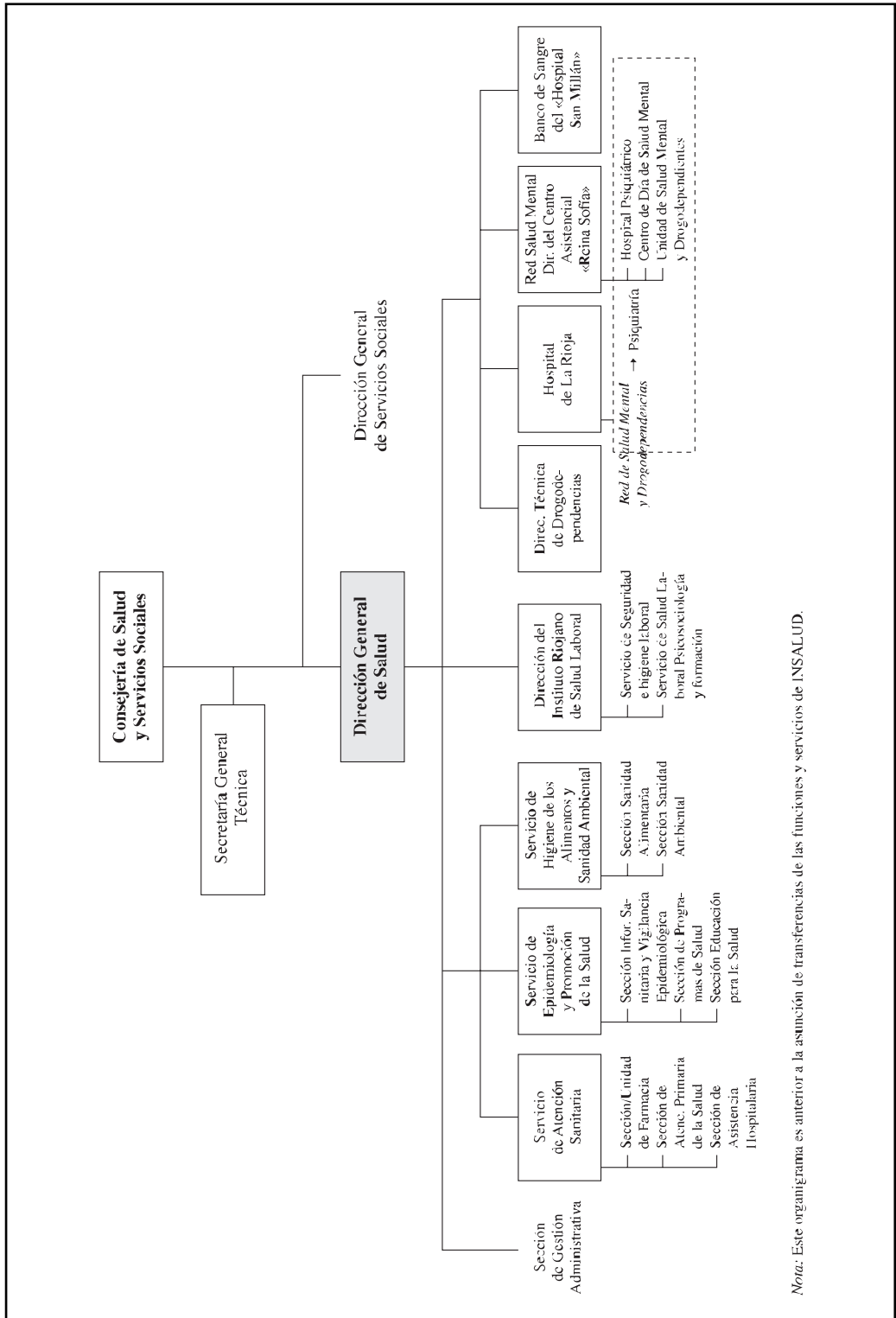
<sup>5</sup> Corrección de errores *BOR*, 25 de septiembre de 1999.

FUENTE: *BOR* y *BOE*. Elaboración propia.

## 2.4. ORGANIGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA<sup>50,51</sup>

<sup>50</sup> Decreto 17/2001, de 20 de abril, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales. *BOR*, 24 de abril de 2001.

<sup>51</sup> Aunque no se recoja en el Decreto de Estructura Orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, existe, además, una *Unidad de Coordinación de Transplantes*, con un responsable, al frente de esta, que asume la función de Coordinador de La Rioja y la representación en la Comisión Permanente de Transplantes de Órganos y Tejidos, de la Organización Nacional de Transplantes.



Nota: Este organigrama es anterior a la asunción de transferencias de las funciones y servicios de INSALUD.

## 2.5. RECURSOS<sup>52</sup>

Los dispositivos asistenciales se configuran en dos niveles<sup>53</sup>: Atención Primaria (Centros de Salud y Consultorios locales) y Atención Especializada (Hospitales y Centros de Especialidades).

### Atención primaria

La Rioja está organizada en 17 Zonas básicas de Salud, de las cuales 10, abarcan poblaciones urbanas, y el resto, rurales.

En Atención Primaria existen dos ofertas de servicios asistenciales: El llamado Modelo Tradicional con dedicación a tiempo parcial y trabajo individual y los servicios que prestan los profesionales organizados en los centros de salud, Equipos de Atención Primaria (EAP), con dedicación completa y trabajo en equipo. La implantación de los EAP en las Zonas Básicas de Salud de La Rioja, se completó durante 1998.

Actualmente existe una cobertura por parte de la Asistencia Primaria, del 100% de los municipios, con un ratio de población por médico, de 1.285 personas. Hay en La Rioja 17 Centros de Salud y 76 consultorios locales. Existe un Servicio de Planificación Familiar en el Centro de Salud «Rodríguez Paterna». Para la atención de las Urgencias, se cuenta con Puntos de Atención Continuada (PAC), en los Centros de Salud de Cervera del Río Alhama, Alfaro, Alberite, Nájera, Santo Domingo, Haro y Murillo. En los Centros de Salud de Arnedo, Calahorra y *Espartero* (Logroño), se cuenta con puntos de Atención Continuada y Servicio Normal de Urgencias. El Centro de Salud de *Gonzalo de Berceo*, atiende urgencias hasta las 22 horas.

**TABLA 12**  
**Atención Primaria en La Rioja**

Tipo de centro		Número
Centros de Salud		17
Consultorios locales		76
Centro de Planificación Familiar		1
Servicio Normal de Urgencias		3
Puntos de Atención Continuada	Hasta las 22 horas	1
	Durante 24 horas	7

FUENTE: Dirección General de Salud. Elaboración propia.

<sup>52</sup> Situación inmediatamente anterior al RD 1473/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso de las funciones y servicios de INSALUD a La Rioja.

<sup>53</sup> Plan de Salud de La Rioja, 1998.

Las Prestaciones Sanitarias que se ofertan desde la Atención Primaria, son las recogidas en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre *Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud*<sup>54</sup>.

### Atención especializada

La Rioja cuenta con seis **Centros Sanitarios de Internamiento**, de ellos, tres son centros de INSALUD: *Hospital San Millán*, *Hospital San Pedro* (que forman el complejo hospitalario *San Millán-San Pedro*), y *el Centro de Especialidades de Calahorra*<sup>55</sup>, y otros dos centros; *Hospital de La Rioja* y *Hospital Psiquiátrico del Centro Asistencial Reina Sofía*, dependen de la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja. En cuanto al sexto, se trata de un hospital de carácter privado, el Policlínico «*Valvanera*».

La oferta total de camas en la Comunidad Autónoma de La Rioja es de 1.082, de las cuales 902 corresponden a agudos y 180 a larga estancia (psiquiátricas).

**TABLA 13**  
**Centros hospitalarios y número de camas en La Rioja**

Centro hospitalario	Núm. de camas
Hospital San Millán	525
Hospital San Pedro	250
Centro de Especialidades de Calahorra	83
Hospital de La Rioja*	69
Hospital Psiquiátrico (C.A. Reina Sofía)	180
Policlínico «Valvanera»	50
<b>TOTAL</b>	<b>1.157</b>

\* En este momento se encuentra en obras para su ampliación. Están previstas 140 camas.

FUENTE: Dirección General de Salud del Gobierno de La Rioja. Elaboración propia.

La Comunidad de La Rioja se encuentra, en cuanto a recursos sanitarios, por debajo de la media nacional, y bastante alejada de las provincias limítrofes, aunque hay que tener en cuenta que Zaragoza y Navarra cuentan con Facultad de Medicina y Hospitales de referencia en algunas especialidades medico-quirúrgicas.

<sup>54</sup> Asistencia Sanitaria, en consultas, servicios y Centros de salud, en el domicilio del enfermo; la prescripción de pruebas y medios diagnósticos básicos; las actividades programadas, por los servicios de salud, en materia de educación sanitaria, vacunaciones, exámenes en salud y otras actividades o medidas programadas para la prevención de las enfermedades, la promoción de la salud o la rehabilitación; la administración de tratamientos parenterales y curas y cirugía menor. Además se contemplan atenciones específicas a la Mujer, a la infancia, al Adulto y al Anciano, Atención de urgencia y Atención a la salud bucodental.

<sup>55</sup> Se puso en marcha el 18 de diciembre de 2000. Para su gestión, el INSALUD ha escogido la fórmula de la Fundación. Supone por tanto, la tercera Fundación de INSALUD para la gestión de hospitales, y la primera que se pone en marcha, una vez aprobado el Reglamento de Nuevas Formas de Gestión del INSALUD, en enero de 2000. En el Patronato de la «Fundación Hospital De Calahorra», máximo órgano de gobierno, están presentes un vocal de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y del Ayuntamiento de Calahorra.



La Comunidad de La Rioja al no contar en sus dispositivos asistenciales con algunas especialidades de alto nivel, tienen que realizar derivaciones de pacientes a Hospitales de INSALUD de Comunidades limítrofes. Concretamente, en determinados casos de cardiología, al Hospital «Marqués de Valdecilla», de Santander, y de Neurología, al Hospital «Miguel Servet» de Zaragoza.

Los **Ambulatorios de Especialidades**, completan la red de Atención Especializada del INSALUD, con 58 locales de consultas externas repartidos en dos Centros de Especialidades. Logroño (Hospital San Millán) y Calahorra; y en tres Centros de Salud, Haro, Arnedo y Alfaro. Además de los Ambulatorios dependientes del INSALUD, también se realizan consultas externas en el Hospital de La Rioja<sup>56</sup>.

Las Prestaciones Sanitarias que se ofertan desde la Atención Especializada, son las recogidas en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre *Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud*<sup>57</sup>.

## 2.6. RED DE SALUD MENTAL Y DROGODEPENDENCIAS

### Estructura asistencial

#### *Equipos de Salud Mental (ESM)*

En La Rioja funcionan cinco Equipos de Salud Mental, tres de ellos situados en Logroño, uno en La Rioja Baja y otro en la Rioja Alta, ofertando desde 1991 una cobertura poblacional que es del 100% de la población. Se trata de un servicio especializado y adscrito al Centro de Salud de referencia y como área de competencia atiende todo su sector de Salud Mental, que incluye varias zonas básicas de Salud Mental. Sus funciones son de asesoramiento y supervisión de los Equipos de Atención Primaria, y la Atención Especializada en el sector.

**TABLA 14**  
**Equipos de salud mental en La Rioja**

Sectores de Salud Mental	Núm. de zonas básicas de salud	Población acumulada*
ESM-I Rioja Baja	4	64.166
ESM-II Logroño Este	2	41.693
ESM-III Logroño Sur	6	57.723
ESM-IV Logroño Oeste	2	63.876
ESM-V Rioja Alta	3	47.614

\* En base a las zonas de salud que abarca cada equipo. Datos del Censo de Población de 1991.

FUENTE: Plan de Salud Mental de La Rioja, 1999. Elaboración propia.

<sup>56</sup> Medicina Interna, Psiquiatría, Geriatría y Radioterapia.

<sup>57</sup> Señala las Modalidades de Asistencia especializada; Acceso a la asistencia especializada; Contenido de la asistencia hospitalaria; Atención y servicios de urgencia hospitalaria; y Otros servicios y prestaciones.

### *Unidades de Salud Mental*

- *Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil*. Se trata de un dispositivo específico para la atención a la infancia y adolescencia en materia de salud mental, desde la cual, se tratan patologías cuya complejidad no puede ser resuelta por los Equipos de Salud Mental.
- *Centro de Atención a Drogodependencias*. Destinada a la atención de los trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias. Presta atención en régimen ambulatorio, a través de tratamientos con sustitutivos de opiáceos mayoritariamente, antagonistas, etc. También se realizan derivaciones hacia hospitalización psiquiátrica y minoritariamente hacia comunidades Terapéuticas.
- *Centro de Día de Salud Mental*: Abierto en abril de 1996, su finalidad es dotar o potenciar las habilidades físicas, emocionales, intelectuales, sociales y laborales del enfermo mental con el fin de que pueda vivir, aprender y trabajar en la comunidad con el mínimo apoyo de los profesionales. Trabaja en permanente coordinación con los Equipos de salud Mental. Dispone de 25 plazas.
- *Unidad de Psiquiatría de Estancia Breve (Hospital de La Rioja)*: Contemplada para situaciones de crisis, de pacientes agudos y con carácter temporal. Dispone de 26 camas.
- *Hospital Psiquiátrico* (Ubicado en el Centro Asistencial Reina Sofía). En función del criterio de desinstitucionalización<sup>58</sup>, se tiende a la progresiva desaparición de este tipo de centros a favor de estructuras alternativas de carácter comunitario. Dispone de 180 camas, distribuidas de la siguiente manera: 90 camas psicogeriatría, 78 camas larga estancia y 12 Rehabilitación.

### *Otros recursos de apoyo:*

- *Pisos Protegidos*. Se trata de pisos insertados en el entorno comunitario que ofrecen una alternativa de alojamiento y soporte a personas con enfermedad mental crónica, con estabilidad en el control psicopatológico de sus trastornos, pero con discapacidad y con deterioro o pérdida de habilidades para el autocuidado y sociales. Existen dos pisos en La Rioja, ubicados en Logroño, uno para hombres y otro para mujeres. Capacidad de 8 plazas en total.
- *Taller Ocupacional*: La Asociación Riojana de Familiares de Enfermos Psíquicos (ARFES), cuenta entre sus servicios con un taller ocupacional.

<sup>58</sup> Señalado en el Informe para la Reforma Psiquiátrica, publicado por el Ministerio de Sanidad y Consumo en abril de 1985.

**TABLA 15**  
**Recursos humanos en la red de salud mental**

Equipo/Centro	Psiquiatra	Psicólogo	ATS/DUE	Medicina general	Trabajador social	Terapeuta Ocupac.	Auxiliar de clínica	Otros	Total
Equipos de Salud Mental (ESM)	5	5	5						15
	C. Autónoma	2							2
USM Infanto-juvenil	1		1						2
U. Atención Drogodependencias	2	1	1			2			6
URA	1	1	1		1	1	3	1	9
U. Psiquiátrica Estancia Breve	3	1	7				14	14	39
Hospital Psiquiátrico	3	1	5	1	1		52	25	88
Servicio Coordinación	1	1						1	3
Subtotal Insalud	6	5	6						17
Subtotal C. Autónoma	12	5	14	1	2	1	71	41	147
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>71</b>	<b>41</b>	<b>164</b>

FUENTE: Plan de Salud Mental de La Rioja, 1999. Adaptación.

## 2.7. PLANES AUTONÓMICOS

### **Plan de Salud de La Rioja (1998-2001)<sup>59</sup>**

En La Rioja existe un Plan de Salud, que junto con los del resto de Comunidades Autónomas, los Planes de Salud del Estado y los Planes de Salud conjuntos Comunidades Autónomas-Estado, darán lugar al Plan Integrado de Salud, cuyo propósito es coordinar las actividades de salud que se realizan en España, de forma que se alcance la máxima efectividad y equidad posible.

La elaboración del proyecto del Plan Riojano de Salud compete a la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social (en la actualidad, de Salud y Servicios Sociales) y sus fundamentos legales proceden de la *Ley General de Sanidad* (Ley 14/1986, de 25 de abril), que dispone en el Título III, Capítulo IV, que cada Comunidad Autónoma deberá elaborar un Plan Regional de Salud que incluya todas las acciones necesarias para cumplir los objetivos de sus Servicios de Salud. El Decreto 24/1991, de 23 de mayo de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, desarrolló la elaboración del Plan Riojano de Salud. Posteriormente el Decreto 7/1996, de 16 de febrero, de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social sobre elaboración del Plan de Salud de La Rioja, actualiza los plazos y la estructura del Plan.

Este Plan ha permitido un conocimiento exhaustivo de los problemas y necesidades de salud de La Rioja, detectando áreas susceptibles de mayor atención y ha facilitado la priorización de los problemas identificados, contribuyendo así a la mejora del proceso de toma de decisiones.

El objetivo final del Plan de Salud de La Rioja es coordinar los recursos y actividades, en función de las necesidades, para elevar el nivel de salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja desde la perspectiva de la salud comunitaria. Para ello propone una serie de estrategias de intervención: dirigidas a la Promoción de hábitos de vida saludables, Disminución de hábitos perjudiciales para la salud, Atención a los problemas de salud y grupos de riesgo específicos, y Disminución de riesgos externos. Además contempla otra serie de estrategias, en las que incluye la investigación, formación profesional, fomento de estilos de vida y entorno saludables y estrategias intersectoriales, educación para la Salud, sistemas de orientación y evaluación y reorientación de los servicios sanitarios.

### **Plan de Salud Mental de La Rioja (1999)<sup>60</sup>**

Se trata de un documento estratégico, con el que se pretende la reordenación, planificación y puesta en marcha de las estructuras mínimas para la mejora en la Atención de la Salud Mental en La Rioja, a través de un modelo integrado de cuidados.

Fundamentado en las directrices de la política de *Salud para todos en el año 2000* de la OMS, aboga por la conveniencia de establecer acciones coordinadas que permitan la realización de programas sanitarios globales y el mantenimiento de las responsabilidades de las distintas entidades e instituciones.

Propone una serie de acciones preventivas, asistenciales, rehabilitadoras y de reinserción biopsicosocial, así como la coordinación con los servicios sociales para ir articulando una estructura sociosanitaria, que responda necesidades de los/as ciudadanos/as.

Sus objetivos van orientados a: completar y consolidar los recursos de la Red de Salud

<sup>59</sup> Plan de Salud de La Rioja. Gobierno de La Rioja. Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, 1998.

<sup>60</sup> Aprobado el 30 de diciembre de 1996, por el Consejo de Gobierno.

Mental en La Rioja, establecer un sistema de funcionamiento normalizado, en el marco de la salud general y dentro del subsistema de salud mental, y establecer un modelo de servicios de Salud Mental comunitaria que contemple los aspectos de: prevención primaria, secundaria y terciaria (rehabilitación) y derechos del enfermo mental.

Para la consecución de sus objetivos, el plan, propone la implantación progresiva una Red Asistencial, que complete la actual, mediante la creación de nuevas unidades específicas, estructuras de rehabilitación y resocialización, y mayor dotación de recursos humanos, así como la implantación de programas específicos a realizar desde los Equipos de Salud Mental y las Unidades específicas de Salud Mental.

### **Plan Riojano de Drogodependencias y otras adicciones<sup>61</sup>**

Se trata de un documento estratégico que recoge las líneas fundamentales de programación de las actuaciones a desarrollar en materia de drogodependencias y otras adicciones, en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como los compromisos a adoptar en la materia, desde las distintas instituciones, entidades y asociaciones implicadas.

El órgano responsable de la coordinación del plan, es la Comisión Regional de Coordinación para la Prevención y Asistencia a Drogodependencias, y existe la figura de Director Técnico, quien ostenta la responsabilidad técnica del Plan.

El Plan parte de un análisis de la situación social, con respecto a las drogodependencias, en La Rioja, teniendo en cuenta las instituciones, entidades y asociaciones relacionadas directamente con el campo, con relación al consumo, y su evolución en La Rioja, y en cuanto a la necesidad de prevención y asistencia.

Para la puesta en marcha del plan, se han creado cuatro comisiones, y sus respectivos grupos de trabajo.

- *Subcomisión de Prevención de las Drogodependencias.* Trabaja en el área escolar, intervención en la empresa y promoción de alternativas de ocio y tiempo libre.
- *Subcomisión de Atención a las Drogodependencias.* Trabaja el tratamiento de los problemas alcohólicos, la patología psiquiátrica y de consumo de drogas, y la atención a los problemas de drogas en la empresa.
- *Subcomisión de Inserción socio-laboral de drogodependientes.*
- *Subcomisión de control de la Oferta de Drogas.* Asimilada a la Junta provincial de Seguridad Ciudadana

El Plan contempla como eje fundamental para el desarrollo de sus propuestas la Coordinación; con otras administraciones; Planes Municipales, Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana, Juntas Locales de Seguridad, Consejo de la Juventud, y Plan Nacional de Drogas.

### ***Actuaciones más relevantes, enmarcadas dentro del Plan Regional de Drogodependencias y otras adicciones***

En el *Área de Prevención*, las actuaciones que se enmarcan dentro del plan consisten en: Subvenciones a corporaciones locales en materia de prevención, programas preventivos en el medio escolar, programas preventivos y asistenciales en el medio laboral, Actuaciones

<sup>61</sup> La Comisión Técnica y de Seguimiento aprobó el documento del Plan Riojano de Drogodependencias y Otras adicciones, el 15 de septiembre de 1998 y el 9 de octubre de 1998 se aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

de impulso de actividades de ocio y tiempo libre como prevención de las drogodependencias, Actuaciones de Información y difusión, y Actuaciones en el ámbito de la prevención por el control de la oferta.

*Actuaciones de Asistencia a los problemas de drogas y Programas de reducción de riesgo por consumo de sustancias.* El Programa de mantenimiento con sustitutivos opiáceos (Metadona) es actualmente el programa de tratamiento que se sigue mayoritariamente en los centros de tratamiento de La Rioja. La inclusión en este programa, se realiza a través del *Centro de Atención a Drogodependientes*<sup>62</sup>, y, si es necesario, posteriormente son derivados a las Unidades de Salud Mental de Rioja Baja (Calahorra) o de Rioja Alta (Haro). Existe además, la posibilidad de recibir la Metadona a través de Oficinas de Farmacia<sup>63</sup>, en algunos municipios Riojanos, así como la dispensación de Metadona desde el Centro Penitenciario de Logroño (puesta en marcha en noviembre de 1998).

En cuanto a otros tratamientos, con carácter ambulatorio, y de ingreso en Comunidades Terapéuticas, hay que hacer referencia a la *Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto* (ARAD), con la que el Gobierno de La Rioja tiene convenios para la realización de diversos programas de atención a toxicómanos (orientación especializada acerca de recursos, tratamientos libres de drogas, seguimiento social y psicológico a de personas en tratamiento, atención a familiares...). Asimismo, ARAD es la encargada de gestionar las Ayudas Económicas Individuales, que el Gobierno de La Rioja, concede para subvencionar los gastos de estancia en Comunidades Terapéuticas de Rehabilitación. La *Asociación Proyecto Hombre de La Rioja*, es el recurso más representativo en cuanto a Comunidades Terapéuticas, puesto que forma parte de su programa terapéutico-educativo.

Un nuevo recurso, tanto de prevención como de asistencia, es la *Oficina de Atención al Ciudadano para Asuntos relacionados con el Alcohol, el tabaco y las Drogas*<sup>64</sup>. Presta servicios a personas con adicción, de defensa de sus derechos, y derivación hacia Servicios Sociales o tratamientos especializados, y, a la población general, de orientación e información sobre adicciones y recursos de defensa de los derechos y libertades y tramitación y seguimiento de denuncias acerca de posibles delitos contra la salud pública.

Asimismo, hay que señalar la creación en el 2001 del *Centro para la prevención y atención del alcoholismo*, para cuya puesta en funcionamiento se ha establecido un convenio de colaboración con la Asociación Riojana de Alcohólicos Rehabilitados (ARAR). Sus servicios se desarrollan a través de los programas de: Información, orientación y asesoramiento para personas y familias afectadas; Tratamiento grupal de deshabituación alcohólica; Prevención de problemas alcohólicos para familias afectadas y población general y Coordinación para la atención de los problemas alcohólicos.

*Las Actuaciones en el Ámbito de la Inserción Laboral*, se llevan a cabo mediante la aplicación de recursos de inserción socio-laboral para personas en situación de exclusión (Programa Emplea y CIPES)<sup>65</sup>, además hay que señalar la existencia de la Escuela Taller de ARAD, donde se imparten diversas actividades de culturización, carpintería, cerámica y encuadernación, y para cuyo mantenimiento existe un Convenio de colaboración con el Gobierno de La Rioja.

<sup>62</sup> Este Centro está inserto en la Red de Salud Mental y Drogodependencias, del Gobierno de La Rioja. Ver apartado correspondiente.

<sup>63</sup> Esta opción, se contempla únicamente cuando existen serias dificultades para que el paciente acceda a los Centros dispensadores. Se trata de un programa de extensión mínima. Para su realización existe un convenio con el Colegio Oficial de Farmacéuticos de La Rioja.

<sup>64</sup> Servicio Público establecido mediante convenio entre la Dirección General de Salud del Gobierno de La Rioja y el Colegio Oficial de Psicólogos de La Rioja, firmado el 18 de abril de 2000.

<sup>65</sup> Ver capítulo de Empleo en La Rioja.

En el ámbito de la Iniciativa Social sin Ánimo de Lucro, hay que señalar, además de las ya mencionadas, Asociación Proyecto Hombre y ARAD, la importante labor de los Grupos de Ayuda Mutua de Alcohólicos Anónimos, repartidos por toda La Rioja; y de la Asociación Riojana de Jugadores de Azar, en el campo de Ludopatías.

### *Plan de Urgencias y Emergencias Sanitarias*

El Plan de Urgencias y Emergencias Sanitarias redactado en el año 1994, establecía una serie de hitos, entre ellos se encontraba la adquisición y puesta en funcionamiento de vehículos de transporte sanitario que posibilitaran la prestación de soporte vital avanzado (conocido como UVI-Móvil).

Para el desarrollo del Plan de Urgencias Sanitarias de La Rioja, existe un Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja, y Cruz Roja Española en La Rioja<sup>66</sup>.

En función del citado convenio, el Gobierno de La Rioja subvenciona los gastos corrientes (personal, mantenimiento de vehículos...), y cede vehículos de transporte sanitario.

En función de los compromisos adquiridos, a Cruz Roja le corresponde la dotación de personal, la provisión de recursos suficientes para mantener el correcto funcionamiento las actividades siguientes; Mantenimiento del Centro Coordinador de Urgencias Sanitarias SOS-Rioja, el Transporte Sanitario de Urgencia, el Traslado, tanto de personal sanitario como de órganos y tejidos en las condiciones adecuadas de conservación como apoyo al Plan Nacional de Transplantes en el ámbito de La Rioja, y Transporte Sanitario de Profesionales que atienden los Puntos de Atención Continuada.

Dentro de la Atención de Emergencias Sanitarias, hay que hacer referencia además a los recursos provistos por INSALUD a través del *Servicio 061*, que cuenta con Unidades Móviles, cada una de las cuales está dotada de un equipo compuesto por, Médico/a y enfermero/a, especializados en urgencias, y dos técnicos de transporte sanitario.

### *Plan de Salud Laboral de La Rioja (1997-2000)*

Aprobado en 1997, para el desarrollo de las actuaciones de promoción y asesoramiento técnico que competen a la Administración pública de La Rioja, en el campo de la prevención de los riesgos laborales y de la protección de la Salud en relación con las condiciones de trabajo.

El organismo encargado de canalizar las acciones previstas en el Plan, es el Instituto Riojano de Salud Laboral (IRSAL)<sup>67</sup>, adscrito a la Dirección General de Salud, del gobierno de La Rioja.

Para su realización existen cuatro áreas:

— *Área de Seguridad Laboral*: Desde la que se desarrollan visitas a empresas de reciente apertura, investigación de accidentes laborales, asesoramiento a requeri-

<sup>66</sup> Resolución de la Secretaría General Técnica, de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, de 19 de octubre de 2001, BOR 27/10/2001.

<sup>67</sup> Decreto 36/97, de 27 de junio; crea el Instituto Riojano de Salud Laboral y se establece su estructura orgánica y funcional, BOR 5/07/97. Modificado por Decreto 34/2001, de 3 de agosto, BOR de 7 de agosto de 2001.

miento de parte sobre las condiciones de trabajo y riesgos laborales, tanto a organismos públicos, como a entidades y empresas y participación en grupos de trabajo en el ámbito nacional, coordinados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

- *Área de Higiene y Medio Ambiente Laboral*. Cuyo cometido principal es el control de los contaminantes que pueden originar enfermedades de origen laboral e incluso la vigilancia de la presencia de los contaminantes hasta los niveles más bajos posibles para conseguir las condiciones de trabajo más favorables.
- *Área de Formación y Psico-Sociología Laboral*. En la que se proponen medidas de formación, información, divulgación y psico-sociología, dirigidas al desarrollo de una conciencia preventiva y de mejora de las condiciones de trabajo.
- *Área de Medicina Laboral y Ergonomía*. En la que se incluyen; Reconocimientos médicos específicos dirigidos a sectores de actividad en función de los riesgos detectados, así como recomendaciones preventivas, Asesoramiento y Apoyo Técnico a otros organismos y Formación en Salud Laboral.

## 2.8. PROGRAMAS

### Servicio de Epidemiología y Promoción de la Salud

#### *Sección de Información Sanitaria y Vigilancia Epidemiológica*

##### *Programa de Prevención y Control de SIDA y la infección por VIH*

Dentro de este programa se realizan las siguientes acciones:

- *Registro de Casos de SIDA*: Se trata de un Proyecto a nivel regional del Registro Nacional de SIDA y constituye el Sistema de Información para la vigilancia de esta enfermedad.
- *Registro de Infectados por VIH*.
- *Programa de Reducción de Riesgos dirigido a usuarios de drogas por vía parenteral (UDVP)*: Dentro de este programa se lleva a cabo la comercialización del *KIT Antisida* en algunas farmacias de La Rioja, mediante un convenio suscrito con el Colegio Oficial de Farmacéuticos, y *el Programa de Intercambio de Jeringuillas (PIJ)* y otros materiales preventivos para la reducción de riesgos asociados al consumo de drogas por vía parenteral, llevado a cabo a través de la Comisión Ciudadana Anti-Sida de La Rioja.

##### *Programa de Prevención y control de la Tuberculosis*

Se inició en 1990 con la finalidad de disminuir la morbi- mortalidad de esta enfermedad y contando con la colaboración de los diversos centros sanitarios implicados en el diagnóstico, tratamiento y control de la tuberculosis. Sus principales medidas son: la identificación de enfermos (fuentes de infección) y su tratamiento eficaz, así como el estudio de contactos para diagnosticar nuevos casos de infección en los que se evite el paso a la enfermedad tuberculosa.



### *Programa de Vacunación del Adulto*

Pretende la prevención de enfermedades infecciosas a través de las siguientes vacunaciones: *Vacunación Antigripal*; principalmente aplicada a mayores de 65 años, grupos de riesgo, personal sanitario y familiares en contacto con pacientes de riesgo, *Vacunación de Hepatitis B en grupos de Riesgo* y *Vacunación frente a Difteria-Tétanos*.

### *Sección de Programas de Salud*

#### *Programa de Atención al Niño Sano*

El propósito de este Programa es contribuir a un desarrollo óptimo del niño, hasta cumplir los quince años, mediante acciones preventivas y de promoción de la salud que garanticen un adecuado desarrollo madurativo, a través de controles periódicos de su estado de salud y la detección precoz de anomalías físicas, psíquicas y sensoriales. Está enfocado, por tanto, a la salud del niño (no del paciente o niño enfermo), partiendo de que la promoción de hábitos sanos, es fundamental para las primeras etapas de la vida y pueden evitar la aparición de patologías posteriores.

El presente Programa intenta implantar las vías de comunicación y coordinación necesarias entre los diferentes sectores responsables de la salud infantil, para hacer efectiva una atención integral. Tanto los médicos generales como los pediatras dependientes de la Red de Atención Primaria de La Rioja, que tengan niños de 0 a 14 años adscritos a sus cupos médicos, deben aplicar los exámenes establecidos como mínimos, según la normativa sanitaria vigente. Además de estos controles mínimos, les corresponde aplicar el presente Programa, tal como se recoge en el acuerdo oportuno suscrito entre INSALUD y la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

Para la consecución de sus objetivos se contemplan actividades de: *Captación del niño, Vigilancia y atención al desarrollo físico, psíquico y sensorial, Profilaxis e inmunización de enfermedades carenciales y Promoción de hábitos saludables en el niño*.

Algunas de ellas se desarrollan mediante programas o protocolos específicos, desarrollados por la Consejería de salud y Servicios Sociales de la CAR o de manera conjunta con el INSALUD. Tal es el caso de;

- *Programa de Vacunación Infantil.*
- *Programa de Salud Escolar*; Exámenes periódicos en Salud<sup>68</sup> de los escolares, acciones preventivas, actualización del calendario de vacunación escolar, acciones para disminuir la morbilidad por patología bucodental (*Subprograma de Salud Bucodental*) y realización de informes de condiciones higiénico-sanitarias de los centros escolares.
- El Programa de *Atención al Niño Sano*, se realiza desde los Equipos de Atención Primaria, cada uno de los cuales dispone de un profesional encargado de la realización del programa. Existe además, una Comisión Técnica, constituida por todos los Responsables del Programa en cada uno de los E.A.P., técnicos de la Gerencia de Atención primaria de INSALUD y de la Dirección General de Salud del Gobierno de La Rioja, cuya finalidad es la Coordinación, seguimiento y evaluación y actualización del Programa.

<sup>68</sup> Decreto 91/90 de 15 de noviembre; Sobre exámenes en Salud Escolar; BOR 24/11/90.

### *Programa de Detección Precoz de Cáncer de Mama*

Se inició en La Rioja el 14 de junio de 1993. Se lleva a cabo mediante un Convenio entre la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, el INSALUD y la Asociación Española contra el Cáncer y su objetivo final es contribuir a la mejora de del nivel de Salud de la mujer. Está dirigido a las mujeres censadas en La Rioja, con edades comprendidas entre los 45 y los 65 años. Se incluyen también mujeres desde 35 a 44 años con antecedentes familiares directos de cáncer de mama.

El método de diagnóstico utilizado es la mamografía, que se repite anualmente en las mujeres de 45 a 49 años y cada dos años en las de 50 años en adelante. La revisión se realiza en una Unidad Móvil que se desplaza por toda La Rioja y en la que se llevan también otras pruebas complementarias (ecografías, palpación...).

### *Sección de Educación para la Salud*

#### *Promoción y Educación para la Salud*<sup>69</sup>

Dirigido a los Adolescentes, se realiza desde los Centros Escolares y encuadra diversos Programas que suelen variar anualmente. En 1999 fueron los siguientes: Prevención del Consumo de Alcohol y Tabaco; Educación para la Salud/Prevención de las Drogodependencias a través del Cine; Prevención de Embarazos no deseados y SIDA; Prevención de Drogas de Síntesis; y Actividades de Prevención de Consumo de drogas realizadas con padres.

## **2.9. PRESUPUESTO DE LA FUNCIÓN SALUD**

Los presupuestos correspondientes a la función Salud, son gestionados por la Dirección General de Salud. Esta denominación es de 1990 a 1994, y de 1995 a 1999, la Dirección General tiene la denominación de Dirección General de Salud y Consumo. Actualmente, está integrada dentro de la Consejería de Salud y Servicios Sociales (a partir de 1999), el resto de los años, la denominación de la Consejería, era de Salud, Consumo y Bienestar Social.

Los valores de la función durante la serie analizada, tiene el mayor incremento (18,87%) en valor absoluto, 595 millones más, en el año 1997.

Sin embargo, es en el año 1999, el de menor participación (7,35%) de la función en relación con el presupuesto inicial total de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esto no quiere decir que disminuya la dedicación a Salud, sino que el presupuesto final (inicial más modificaciones), resulta incrementado, pero esta es una variable no contemplada en el análisis (tabla 16).

Durante dos años (1993 y 1996) las variaciones anuales son negativas (-0,55% y 4,44%, respectivamente).

Por capítulos, el capítulo 1 «Gastos de Personal» es el de mayor valor durante todo el periodo, y el de menor participación, es el capítulo 7 «Transferencias de Capital» (tabla 17).

La función Salud, está definida por cinco programas, a lo largo de todo el periodo (1990-1999) excepto el Programa «Actividades de Prevención y Seguimiento de Salud Laboral» (4132) que está presupuestado en 1998 y 1999, como consecuencia de la creación del Instituto de Salud Laboral en 1997 (tabla 18).

<sup>69</sup> Decreto 33/2000, de 23 de junio; por el que se crea la Comisión Mixta de Coordinación de programas y actividades de promoción, protección y educación para la salud y drogodependencias en el Medio Escolar.

**TABLA 16**  
**Presupuesto total inicial de la Dirección General de Salud en relación con la**  
**Comunidad Autónoma de La Rioja. Dotación gastos (en miles de pesetas)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>	25.929.546	26.271.607	26.951.880	31.837.560	30.602.748	34.907.075	40.057.749	65.121.559
<b>DG de la Salud (%)<sup>1</sup></b>	3.135.007 12,09	3.117.610 11,86	3.159.318 8,01	3.297.372 10,35	3.151.089 10,30	3.745.752 10,73	4.139.250 10,33	4.789.179 7,35
<b>Variación anual DG de la Salud</b>	8,03	-0,55	1,34	4,37	4,44	18,87	10,51	15,70

<sup>1</sup> Porcentaje de la C.A.R. correspondiente a la Dirección General de Salud.

FUENTE: Estadística Presupuestaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja 90-93. Elaboración propia.

**TABLA 17**  
**Gastos por capítulos. Presupuestos Inicial Dirección General de Salud**  
**(en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
C.1. Gastos de Personal	2.318.562	2.301.801	2.293.419	2.213.345	2.167.262	2.506.436	2.669.115	2.885.059
C.2. Gtos.bienes corrientes y servicios	475.150	544.263	646.868	645.671	638.671	679.366	722.298	761.822
C.3. Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4. Transferencias corrientes	47.600	50.521	52.321	40.200	63.200	96.700	143.662	297.854
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>2.841.312</b>	<b>2.896.585</b>	<b>2.992.608</b>	<b>2.899.216</b>	<b>2.869.133</b>	<b>3.282.502</b>	<b>3.535.075</b>	<b>3.944.735</b>
C.6. Inversiones reales	250.695	134.520	113.210	111.654	236.496	255.625	347.090	582.184
C.7. Transferencias de capital	43.000	76.500	53.500	46.860	45.460	207.625	261.110	262.300
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>293.695</b>	<b>211.020</b>	<b>166.710</b>	<b>158.514</b>	<b>308.956</b>	<b>463.250</b>	<b>608.200</b>	<b>844.484</b>
C.8. Activos Financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9. Pasivos Financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>3.135.007</b>	<b>3.117.610</b>	<b>3.159.318</b>	<b>3.297.372</b>	<b>3.151.089</b>	<b>3.745.752</b>	<b>4.139.250</b>	<b>4.789.179</b>
<b>Variación anual</b>	<b>8,03</b>	<b>-0,55</b>	<b>1,34</b>	<b>4,37</b>	<b>-4,44</b>	<b>18,87</b>	<b>10,51</b>	<b>15,70</b>

Fuente: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

**TABLA 18**  
**Presupuesto inicial de la Dirección General de Salud. Por programas más dotación de gastos (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Asistencia hospitalaria de carácter general 4121	1.228.753	1.270.790	1.321.888	1.350.958	1.384.801	1.404.816	1.396.943	1.432.633
% Variación	8,38	3,42	4,02	2,19	2,51	1,45	-0,56	2,55
Asistencia hospitalaria de carácter psiquiátrico 4122	685.149	637.340	614.253	658.372	681.456	696.495	722.698	723.266
% Variación	0,87	-7,00	-3,62	7,18	3,51	2,21	3,76	0,08
Promoción y protección de la salud 4131	1.028.574	1.017.421	851.086	902.076	1.084.832	1.291.091	1.526.715	2.030.815
% Variación	14,97	-1,08	-16,35	5,99	20,26	19,01	18,25	33,02
Activs. prevención y seguimiento de salud laboral 4132							169.723	253.046
% Variación								49,09
Ordenación, control e información del consumidor 4421	192.531	192.059	372.091	385.966	365.575	353.350	323.171	349.459
% Variación	-0,97	-0,24	93,63	3,73	-5,28	-3,34	-8,54	8,13
<b>Total</b>	<b>3.135.007</b>	<b>3.117.610</b>	<b>3.159.318</b>	<b>3.297.372</b>	<b>3.151.089</b>	<b>3.745.752</b>	<b>4.139.250</b>	<b>4.789.179</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

Todos los programas presentan una variación positiva interanual, menos en los años 1991, 1993 y 1994, los programas de «Asistencia Hospitalaria de carácter psiquiátrico» y «Promoción y Protección de la Salud», y en 1998 el programa «Asistencia Hospitalaria de Carácter General» (0,56%).

El programa «Asistencia Hospitalaria de Carácter General» (4121) tiene un incremento interanual en todo el periodo, menos en 1998, que disminuye en un 0,56%, aunque habría que tener en cuenta las modificaciones realizadas a lo largo de dicho ejercicio económico, con lo que en valor neto no supondría disminución.

El año económico de mayor crecimiento respecto al año anterior, es en 1991, con un 15,65% y el de menor incremento, en 1997, con un 1,45% (tabla 19).

El programa «Asistencia Hospitalaria de Carácter Psiquiátrico» (4122) tiene un incremento moderado durante todos los años, excepto el año 1999, con un incremento considerable (98,23%) que casi duplica el presupuesto inicial del año anterior, y los años 1993 (-6,98%) y 1994 (-3,62%) con decrementos respecto al año anterior (tabla 20).

Por capítulos, es el capítulo 1 «Gastos de Personal», el de mayor participación, con respecto al total del presupuesto del programa, que para del 76,95% en 1991 siendo la participación más elevada al 69,47% en 1998, la de menor participación.

De los capítulos que componen el presupuesto de este programa, el de menor participación es el capítulo 6 «Inversiones Reales», con una participación más elevada (4,94%) en 1990 y el menor (0,66%) en 1992.

**TABLA 19**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial Asistencia**  
**Hospitalaria de Carácter General 4121 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	941.136	71,20	979.919	72,54	1.011.520	73,04	1.024.066	72,90	1.052.093	75,31	1.083.186	75,61
C.2. Gtos.bienes ctes y serv.	338.752	25,63	342.039	25,32	354.281	25,58	362.750	25,82	344.850	24,69	349.447	24,39
C.3. Gastos financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4. Transfer.corrientes	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>1.279.888</b>	<b>96,82</b>	<b>1.321.958</b>	<b>97,85</b>	<b>1.365.801</b>	<b>98,63</b>	<b>1.386.816</b>	<b>98,72</b>	<b>1.396.943</b>	<b>100</b>	<b>1.432.633</b>	<b>100,00</b>
C.6. Inversiones Reales	35.000	2,65	27.000	2,00	19.000	1,37	18.000	1,28	—		—	
C.7. Transfer.de Capital	7.000	0,53	2.000	0,15	—		—		—		—	
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>42.000</b>	<b>3,18</b>	<b>29.000</b>	<b>2,15</b>	<b>19.000</b>	<b>1,37</b>	<b>18.000</b>	<b>1,28</b>	<b>—</b>		<b>—</b>	
C.8. Activos Financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9. Pasivos Financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>1.321.888</b>		<b>1.350.958</b>		<b>1.384.801</b>		<b>1.404.816</b>		<b>1.396.943</b>		<b>1.432.633</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>4,02</b>		<b>2,20</b>		<b>2,51</b>		<b>1,45</b>		<b>0,56</b>		<b>2,55</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

Sólo participa con el capítulo 4 «Transferencias Corrientes», durante los años en 1997 y 1998 y la participación no llega al 1%.

El Programa 4131 «Promoción y Protección de la Salud», tiene esta denominación a partir de 1991. En 1990, se corresponde a los valores de dos Centros Presupuestarios; el de Servicios generales y el de Laboratorio Regional de Salud (tabla 21).

A lo largo de la serie la variación interanual es positiva durante seis años, siendo la de mayor valor (33,02%) en 1999, y el de menor valor (5,99%) en 1995, y es negativa durante tres años, siendo el año de mayor variación negativa 1994 (-16,35%) y el de menor (-1,08%) en 1993.

Por capítulos, es el capítulo 1 «Gastos de Personal» el de mayor valor en relación al total del Programa, aunque su participación disminuye a lo largo del periodo. Pasa representar el 74,67% en 1991 al 42,24% en 1999.

El capítulo 6 «Inversiones Reales», tiene un incremento importante, en sus valores interanuales, y pasa del valor más bajo (4,72%) en 1993, al 24,92% en 1999. También el capítulo 7 «Transferencias de Capital», se incrementa durante los tres últimos ejercicios en 1997, 1998 y 1999 (16,08%, 16,84%, 12,92%) respectivamente.

El programa 4421, «Ordenación, Control e Información del Consumidor», se ha incluido dentro de la función Salud, por las actividades desarrolladas en este programa y por la dependencia en la Dirección General de Salud y Consumo. En 1990, no existen datos (tabla 23).

En el análisis de la serie, se comprueba una desigualdad en su variación anual. Tiene valores de incremento importante, en 1994 (93,74%) respecto al año anterior, como decrementos (-60,68%) en 1995.

**TABLA 20**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial**  
**Asistencia Hospitalaria de Carácter Psiquiátrico 4122 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	447.103	72,79	484.872	73,65	497.056	72,94	488.600	70,15	502.048	69,47	1.083.186	75,61
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	158.650	25,83	161.500	24,53	164.900	24,20	188.595	27,08	199.350	27,58	349.447	24,39
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transfer.corrientes	—	—	—	—	—	—	1.300	0,19	1.300	0,18	—	—
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>605.753</b>	<b>98,62</b>	<b>646.372</b>	<b>98,18</b>	<b>661.956</b>	<b>97,14</b>	<b>678.495</b>	<b>97,42</b>	<b>702.698</b>	<b>97,23</b>	<b>1.432.633</b>	<b>100,00</b>
C.6 Inversiones reales	8.500	1,38	12.000	1,82	19.500	2,86	18.000	2,58	20.000	2,77	—	—
C.7 Transfer.de capital	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>8.500</b>	<b>1,38</b>	<b>12.000</b>	<b>1,82</b>	<b>19.500</b>	<b>2,86</b>	<b>18.000</b>	<b>2,58</b>	<b>20.000</b>	<b>2,77</b>	<b>1.432.633</b>	
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>614.253</b>		<b>658.372</b>		<b>681.456</b>		<b>696.495</b>		<b>722.698</b>		<b>1.432.633</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>-3,62</b>		<b>7,18</b>		<b>3,51</b>		<b>2,21</b>		<b>3,76</b>		<b>98,23</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

**TABLA 21**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial**  
**Promoción y Protección de la Salud 4131 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	591.226	69,47	613.941	68,06	658.686	60,72	686.526	53,17	710.861	46,56	857.807	42,24
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	114.360	13,44	131.135	14,54	119.490	11,01	96.736	7,49	117.507	7,70	133.010	6,55
C.3 Gastos financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transfer.corrientes	37.200	4,37	40.200	4,46	63.200	5,83	86.400	6,69	129.762	8,50	271.554	13,37
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>742.786</b>	<b>87,28</b>	<b>785.276</b>	<b>87,05</b>	<b>841.376</b>	<b>77,56</b>	<b>869.662</b>	<b>67,36</b>	<b>958.130</b>	<b>62,76</b>	<b>1.262.371</b>	<b>62,16</b>
C.6 Inversiones Reales	62.300	7,32	72.300	8,01	197.996	18,25	213.804	16,56	311.500	20,40	506.144	24,92
C.7 Transfer.de Capital	46.000	5,40	44.500	4,93	45.460	4,19	207.625	16,08	257.085	16,84	262.300	12,92
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>108.300</b>	<b>12,72</b>	<b>116.800</b>	<b>12,95</b>	<b>243.456</b>	<b>22,44</b>	<b>421.429</b>	<b>32,64</b>	<b>568.585</b>	<b>37,24</b>	<b>768.444</b>	<b>37,84</b>
C.8 Activos Financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos Financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>851.086</b>		<b>902.076</b>		<b>1.084.832</b>		<b>1.291.091</b>		<b>1.526.715</b>		<b>2.030.815</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>-16,35</b>		<b>5,99</b>		<b>20,26</b>		<b>19,01</b>		<b>18,25</b>		<b>33,02</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

**TABLA 22**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial Actividades de Prevención y Seguimiento de Salud Laboral 4132 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	—		—		—		—		111.692	73,23	110.955	
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	—		—		—		—		35.341	88,40	54.391	
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer.corrientes	—		—		—		—		12.600		25.000	
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>159.633</b>		<b>190.346</b>	
C.6 Inversiones reales	—		—		—		—		10.090	132,71	62.700	
C.7 Transfer.de capital	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>169.723</b>		<b>253.046</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

**TABLA 23**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial Ordenación, Control e Información del Consumidor 4421 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	313.954	84	134.313	92	308.725	84	307.244	87	292.421	89	314.859	90
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	35.106	9	10.997	8	36.700	10	31.285	9	25.250	8	25.300	7
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer.corrientes	15.121	4	—		15.000	4	9.000	3	—		—	
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>364.181</b>	<b>97</b>	<b>145.610</b>	<b>100</b>	<b>360.425</b>	<b>98</b>	<b>347.529</b>	<b>99</b>	<b>317.671</b>	<b>97</b>	<b>340.159</b>	
C.6 Inversiones reales	7.410	2	354	0	4.650	1	5.821	2	5.500	2	9.300	3
C.7 Transfer.de capital	500	0	360	0	500	0	—		4.125	1	—	
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>7.910</b>	<b>2</b>	<b>714</b>	<b>0</b>	<b>5.150</b>	<b>1</b>	<b>5.821</b>	<b>2</b>	<b>9.525</b>	<b>3</b>	<b>9.300</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>372.091</b>		<b>146.324</b>		<b>365.575</b>		<b>353.350</b>		<b>327.196</b>		<b>349.459</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>93,75</b>		<b>-60,68</b>		<b>149,84</b>		<b>-3,34</b>		<b>-7,40</b>		<b>6,80</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la C.A.R. y Estadística Presupuestaria de la C.A.R. Elaboración propia.

Por capítulos, es el capítulo 1, «Gastos de Personal», el de mayor participación en el presupuesto total del programa. La participación más elevada 90% es en 1999, y el de menor participación 1991 (70%) (tabla 23).

## 2.10. CONCLUSIONES

Tal y como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, se han dado importantes avances en materia sanitaria. Nuestro modelo, fruto de la *Ley General de Sanidad*, tiene como objetivo una atención universal, integral, equitativa y gratuita; es decir, un acción democrática de política social. Asimismo, su desarrollo se ha basado en las tendencias marcadas por la estrategia *Salud para todos en el año 2000*, de la OMS.

Pero la situación actual de La Rioja, finalizando el proceso de descentralización sanitaria, nos sitúa ante un Sistema de Salud, que ha de configurarse como tal, a partir del reciente traspaso de las competencias de los centros y servicios de Insalud.

En Diciembre del 2001, el *Colegio Oficial de Médicos de La Rioja* ha hecho público un informe acerca de la situación de la Sanidad en La Rioja, en el que pone de manifiesto la postura de este colectivo profesional acerca de las necesidades sanitarias de la Comunidad. Un informe, que ha tenido el apoyo la *Plataforma Riojana en defensa de la Sanidad Pública*, integrada por 60 entidades.

Las consideraciones que recoge este análisis comienzan evidenciando los problemas que conllevan la división del hospital de referencia, en el denominado «Complejo hospitalario San Millán-San Pedro» y la necesidad prioritaria de construir un nuevo Hospital de referencia; servicios que, prácticamente en todos los casos tienen que salir a otros lugares para alguna tecnología; inversiones casi inexistentes en los últimos años; mayor coordinación entre Atención Primaria y Especializada; carencias en la dotación de centros de salud, consultorios locales y puntos de urgencia; necesidad de un hospital de día para Geriátría...

Como causas de los déficits recogidos por el informe se recogen algunas como falta de presupuesto adecuado durante años; falta de ambición por considerarnos una comunidad pequeña que han repercutido en falta de medios técnicos; falta de reciclaje de personas o servicios concretos, importantes carencias de personal en algunas áreas...

Por tanto, los retos que deberá afrontar La Rioja, vienen determinados por las carencias existentes, los cambios estructurales y organizativos derivados del traspaso de las competencias de Insalud, aumento de la exigencia por parte de los ciudadanos de calidad en la atención, así como las nuevas realidades sanitarias: envejecimiento de la población, cambio del tipo de enfermedades, cronicación, establecimiento de esquemas preventivos, no puramente curativos.

Este último aspecto desemboca en la necesidad de establecer *políticas socio-sanitarias*, con especial incidencia en enfermedades como el Alzheimer, SIDA, Cáncer y trastornos de la alimentación, entre otras. En este sentido, se considera que, si bien existen importantes cauces de coordinación entre la Salud y los Servicios Sociales, en La Rioja (de hecho, comparten una misma Consejería), se deben potenciar las acciones conjuntas, fundamentalmente, en las áreas señaladas.

En cuanto al establecimiento de esquemas preventivos, han de destacarse, las medidas puestas en práctica a través de los programas de salud escolar, promoción de la educación para la salud, así como el trabajo continuo desde la Atención Primaria.

La tendencia actual, para atender las deficiencias derivadas de la gestión de los actuales centros sanitarios, pasa por el nuevo modelo de creación de las *Fundaciones Públicas Sanitarias*, que permite a los hospitales tener personalidad jurídica propia y acceder a un régimen de autonomía y flexibilidad organizativa. De hecho en La Rioja, se ha puesto en marcha la tercera experiencia de esta índole en España, con el Hospital de Calahorra. No se tra-



ta de una estrategia consensuada por los diversos agentes sociales, ya que determinados sectores interpretan la mencionada fórmula como una aproximación a la privatización del Sistema Sanitario y es motivo de confrontación en estos momentos.

Finalmente, es preciso aludir a la necesidad de un fomento real de la participación de los ciudadanos en el sistema. Constituye uno de los principios del modelo sanitario actual, pero en la práctica se observa escasa aplicación y consolidación de los cauces establecidos para ello. Se considera que un Consejo de Salud por cada Área de Salud, es un ámbito demasiado amplio, y por otro lado, los Consejos de Salud local, tienen escasa incidencia. Si bien se han recogido en la Ley, su puesta en práctica es muy desigual y su desarrollo escaso.

### 3. EDUCACIÓN

#### INTRODUCCIÓN

La Educación es un pilar básico, del Estado de Bienestar, La Ley General de Educación, de principios de los 70, supuso un cambio en los objetivos, métodos, contenidos, y en el propio sistema educativo, obligado por la propia dinámica de los tiempos.

En los años 80, concretamente en 1985, se promulgó la LODE, el 3 de julio de 1985 Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, en ella, además del establecimiento de la participación democrática de los sectores que componen la comunidad educativa en la propia gestión de los centros, se configura una red de centros sostenidos con fondos públicos, en la que además de la escuela pública se articula el sistema de conciertos a la enseñanza privada. Anterior a esta reforma, se produjo la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

En 1990, se promulga la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, de 3 de Octubre, Esta ley fue fruto del consenso parlamentario, tan sólo el Partido Popular, al igual que los sectores confesionales de la enseñanza, se opusieron. La LOGSE, considerada como «la ley de la reforma», no lo es todo, sino el más importante eslabón de la reforma introducida por el gobierno del PSOE. En realidad, el último eslabón fue la LOPEG, que más bien, vino a corregir deficiencias de la LODE.

Con el cambio político del gobierno, en 1996, el Partido Popular, tiene que desarrollar una legislación que no comparte, pero que el pragmatismo y la necesidad política, le obligan a aceptar, de manera que la LOGSE, ha encontrado durante estos años una validación generalizada, lo cual se considera positivo, ya que las continuas modificaciones en la legislación, pueden dificultar la consolidación de los sistemas.

#### 3.1. COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Uno de los primeros pasos, para la asunción de las competencias educativas, se da, con la aprobación de la *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución*. En ella se incluye la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en materia de Educación, como objeto de ampliación, dirigida a La Rioja, entre otras Comunidades Autónomas.

No obstante, el paso decisivo tuvo lugar, con el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios<sup>70</sup>, así como de los bienes, derechos, obligaciones, personal y créditos presupuestarios, de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universita-

<sup>70</sup> Ver apartado de legislación.

ria; lo que hizo necesario modificar la legislación que regulaba el ejercicio de las competencias administrativas de los distintos órganos de las Consejerías, de forma que quedara recogido el ejercicio de las nuevas competencias que asumía la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

Posteriormente se procedió al traspaso de personal docente de Instituciones Penitenciarias, y al profesorado de Religión a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Todo lo anterior ha quedado reflejado en el Estatuto de Autonomía de La Rioja<sup>71</sup>; que recoge las competencias en Educación en su artículo 10, de la siguiente forma: *Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, (...).*

Desde el 1 de enero de 1999 nuestra Comunidad asumía las competencias educativas en enseñanza no universitaria, lo que ha permitido que la Educación se acerque a nuestra realidad.

### 3.2. PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS

**TABLA 24**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre	De transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.	<i>BOE</i> 24-12-1992
RD 95/1996, de 16 de Febrero	Sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del estado a la Comunidad Autónoma, en materia de universidades.	<i>BOR</i> 22-02-1996
RD 1826/1998, de 28 de agosto	Sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanza no universitaria.	<i>BOR</i> 26-09-1998
Decreto 68/1998, de 29 de diciembre	Por el que se modifica el Decreto 44/1998, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas, en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> 31-12-1998
Decreto 73/1998, de 29 de diciembre	Por el que se asumen y distribuyen funciones y servicios de la Administración General del Estado, en materia de enseñanza no universitaria.	<i>BOR</i> 02-01-1999
Decreto 27/1999, de 21 de julio	Aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes <sup>1</sup> .	<i>BOR</i> 22-06-1999
Orden 68/2000, de 23 de junio	Regula la impartición de la Lengua Extranjera en el Segundo Ciclo de la Educación Infantil, en el ámbito de la C.A. de La Rioja.	<i>BOR</i> 1-7-2000

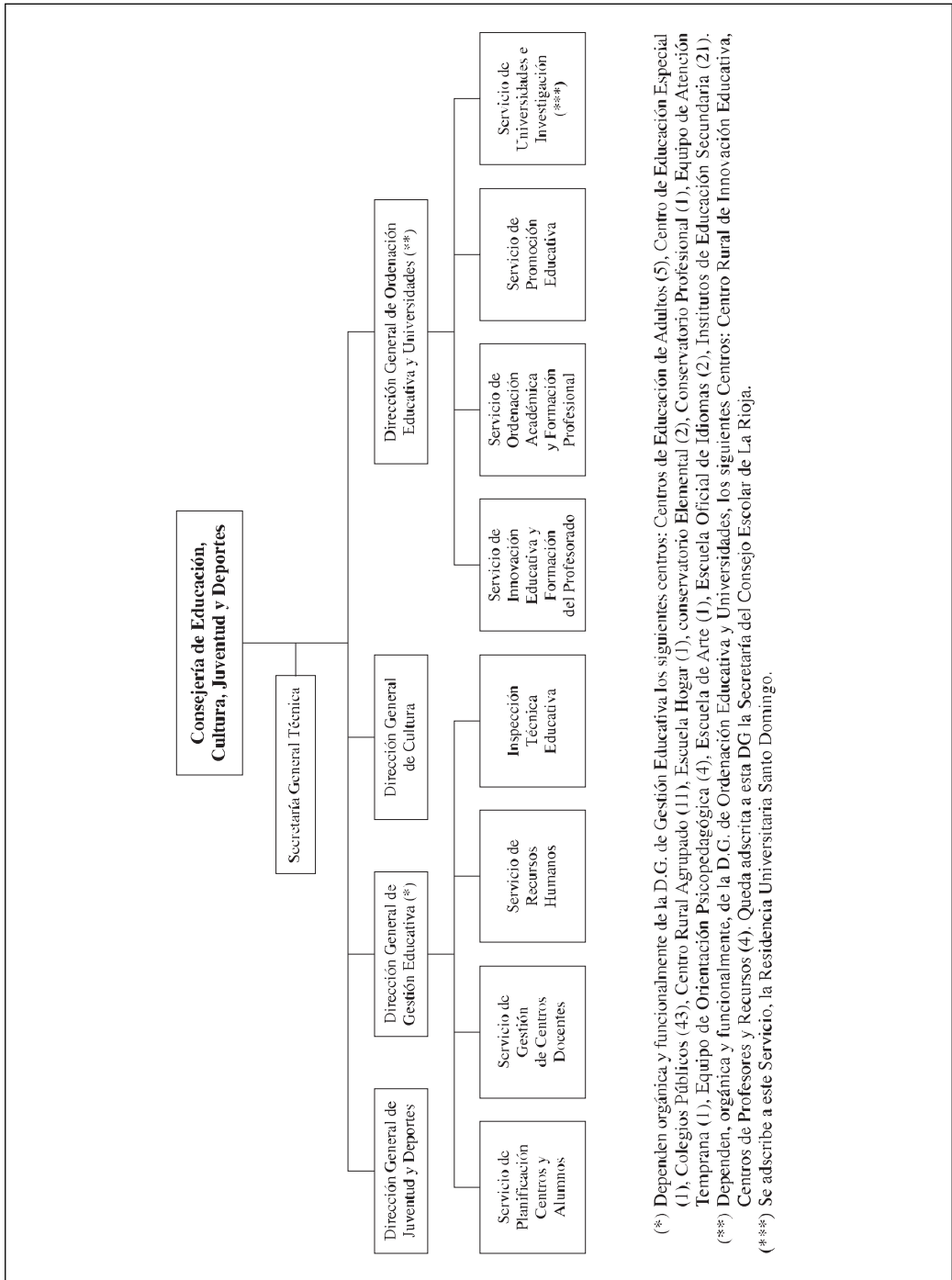
<sup>71</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja (*BOE* 146, de 19-6-1982). Reformas posteriores: Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo (*BOE* 72, de 25-3-1994) y Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (*BOE* 7, de 8-1-1999).

TABLA 24 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
Orden 69/2000, de 23 de junio	Regula la impartición de la Lengua Extranjera en el Primer ciclo de la Educación Primaria, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> 1-7-2000
RD 1842/2000, de 10 de noviembre	Ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja por el RD 1826/1998 de 28 de agosto, en materia de enseñanza no universitaria (personal docente de instituciones penitenciarias).	<i>BOE</i> 30-11-2000
Decreto 59/2000, de 28 de diciembre	Sobre asunción de la ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja por RD 1826/1998, de 28 de agosto, en materia de enseñanza no universitaria (personal docente de instituciones penitenciarias).	<i>BOR</i> 30-12-2000
RD 1843/2000, de 10 de noviembre	Ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja por el RD 1826/1998, de 28 de agosto, en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión).	<i>BOE</i> 30-11-2000
Decreto 60/2000, de 28 de diciembre	Sobre asunción de la ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja por RD 1826/1998, de 28 de agosto, en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión).	<i>BOR</i> 30-12-2000
Corrección de errores de la resolución del 9 de marzo de 2001	Modificación de la composición de unidades, la plantilla y otros datos en centro públicos de educación infantil y primaria en CRA's y centros de adultos y secciones de educación secundaria.	<i>BOR</i> 24-3-2001
Corrección de errores de la resolución de 16 de marzo de 2001	Modificación de las plantillas de los centros docentes.	<i>BOR</i> 24-3-2001
Orden 38/2001, de 2 de marzo	Ayudas individualizadas de transporte escolar para el curso 2000/2001.	<i>BOR</i> 24-3-2001
Resolución de 6 y 12 de marzo de 2001	Delimitación de zonas de influencia de los Centros sostenidos con fondos públicos para cursar las enseñanzas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria, Bachillerato y Ciclos formativos de Grado Medio.	<i>BOR</i> 24-3-2001
Resolución 796, de 21 de marzo de 2001	Convocatoria para la selección de centros para la participación en el proyecto ENTER.	<i>BOR</i> 27-3-2001
Resolución de 21 de marzo de 2001	Determinación de la relación media de alumnos/profesor por unidad escolar en los Centros Privados concertados.	<i>BOR</i> 31-3-2001

<sup>1</sup> Corrección de errores; *BOR* 17-8-1999. Decreto 74/1999, de 17 de diciembre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, *BOR* 21-12-1999. FUENTE: *BOR* y *BOE*. Elaboración Propia.

3.3. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA<sup>72</sup>



<sup>72</sup> Decreto 27/1999, de 21 de julio; sobre estructura orgánica. BOR 22-6-1999. Modificado por Decreto 15/2001, de 20 de abril (BOR 49, de 24 de abril).

### 3.4. RECURSOS. CENTROS Y PROGRAMAS

La estructura docente de la Comunidad Autónoma de La Rioja se establece de la siguiente manera:

- **Enseñanza Infantil y Primaria.**
- **Enseñanza Secundaria y Formación Profesional:**
  - Educación Secundaria Obligatoria.
  - Bachillerato.
  - Formación Profesional de Grado Medio.
- **Formación Profesional de Grado Superior.**
- **Enseñanza Universitaria.**

Asimismo, se pueden seguir Programas de Garantía Social<sup>73</sup>, programas de Prediversificación<sup>74</sup>, de Atención a la diversidad, Estudios musicales, Educación de personas adultas y Educación a distancia<sup>75</sup>.

**TABLA 25**  
**Resumen: Oferta Educativa en La Rioja**

Estudios	Número de centros en Logroño	Número de centros en La Rioja (excluido Logroño)
E. INFANTIL	33	47
Centros Públicos	18	36
Centros Concertados	13	11
Centros Privados	2	0
E. PRIMARIA	29	47
Centros Públicos	17	36
Centros Concertados	12	11
Centros Privados	0	0
E. SECUNDARIA	25	31
Centros Públicos*	10	16
Centros Concertados**	15	15
Centros Privados	0	0

\* En uno de ellos se puede cursar también COU a distancia (IES Mateo Práxedes).

\*\* En dos de ellos se pueden cursar, además de la ESO, estudios eclesiásticos.

FUENTE: Gobierno de La Rioja. Elaboración propia. Curso 2001-2002.

<sup>73</sup> No existe normativa autonómica sobre programas de garantía social por lo que éstos se orientarán a la consecución de los objetivos referidos en el apartado cuarto de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 12 de enero de 1993.

<sup>74</sup> Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa y Universidades de 28 de 1999.

<sup>75</sup> Oferta educativa [www.larioja.org](http://www.larioja.org).

**TABLA 26**  
**Clasificación de Centros de La Rioja, por enseñanza que imparten**

	Total	Sólo, E. Infantil	Educación Primaria (*)	E. Primaria y ESO (*)	Centros ESO, y Bach./FP (**)	E. Primaria, ESO, y Bach./FP	Centros específicos E. especial	Centros específicos E. distancia	Otros centros
Centros Públicos	83	1	45	0	26	0	1	0	0
Centros privados y/o concertados	33	2	13	20	10	5	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>3</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

(\*) También pueden impartir Educación Infantil.

(\*\*) Imparten una o varias de las siguientes enseñanzas: ESO, Bachillerato LOGSE (presencial), BUP y COU (a distancia), FP, Ciclos Formativos/Módulos Profesionales (presencial y a distancia), y Programas de Garantía Social.

FUENTE: Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración Propia. Oferta educativa en La Rioja. Curso 2001-2002.

**TABLA 27**  
**Total de alumnado matriculado**

La Rioja	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00
E. infantil										
Preescolar	6.040	5.978	6.269	6.584	6.777	6.874	6.777	6.706	6.617	6.653
Primaria/ EGB/1.º ESO	29.255	27.945	26.398	25.102	23.945	22.978	22.309	21.590	21.102	20.628
E. Secundaria y FP (1)	17.015	17.442	18.121	18.323	17.831	17.196	16.540	15.755	15.100	14.570
<b>TOTAL</b>	<b>52.603</b>	<b>51.542</b>	<b>50.966</b>	<b>50.176</b>	<b>48.702</b>	<b>47.191</b>	<b>45.756</b>	<b>44.178</b>	<b>42.943</b>	<b>41.972</b>

FUENTE: Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Una vez asumidas las transferencias en Educación, la política educativa ha estado orientada a la búsqueda de la calidad, mediante el estudio de un segundo idioma desde infantil, la gratuidad de la educación desde los tres años<sup>76</sup>, la potenciación de la Formación Profesional, la decidida apuesta por las nuevas tecnologías a través de los programas *ENTER* y *ALDEA DIGITAL*, la mejora de la red de transporte escolar, el apoyo a la investigación con la creación del I Plan Riojano de I+D y la inserción en los programas europeos.

De acuerdo con la **búsqueda de la calidad**, La Rioja ha participado en el *Plan Anual de Mejora*<sup>77</sup> que el Ministerio de Educación y Cultura puso en marcha en el curso 96/97 durante ese curso participaron 5 centros de La Rioja.

<sup>76</sup> A partir de este curso 2000-2001 es gratuita toda la educación infantil, una medida de la que se benefician 2.300 alumnos y que supone que, por primera vez, la enseñanza es gratuita en todos los colegios riojanos desde los 3 a los 16 años.

<sup>77</sup> *BOE*, de 16 de septiembre de 1997. El Plan Anual de Mejora es un instrumento para aprender como organización, una herramienta para la mejora de la gestión educativa, un medio para elevar la calidad de los centros educativos y un compromiso entre el centro y la Administración; Está abierto a cualquier tipo de

Una de las principales apuestas educativas del Gobierno regional es la **Formación Profesional**, un factor fundamental en el desarrollo que actúa como motor de la economía y del empleo. La Consejería de Educación apuesta por la creación de nuevos ciclos formativos, para los que puso en marcha una Comisión de Formación Profesional con representación de todos los sectores sociales, en la cual se estudia la oferta de FP para acomodarla a lo que demandan los sectores productivos. En la actualidad se ofertan en La Rioja 94 ciclos formativos (53 de grado medio, 36 de grado superior y 5 de artes plásticas). Ocho de estos ciclos son de nueva creación para acomodarse a las necesidades que demanda el mercado laboral.

Por otra parte, la implicación del sector empresarial en la formación de los alumnos de FP cada día es mayor. En este sentido, durante el primer semestre del año 2000, más de 600 alumnos llevaron a cabo prácticas en empresas, con un total de más de 200.000 horas de formación. Además se ha conseguido que el 75 por 100 de estos alumnos encuentren trabajo en los seis meses siguientes a terminar sus estudios.

Se prevé que La Rioja contará con un *Plan Regional de Formación Profesional* que aglutinará las enseñanzas regladas con la continua, y la ocupacional, según un acuerdo al que ha llegado la Dirección General de Ordenación Educativa, la ADER (Agencia de Desarrollo económico de La Rioja)<sup>78</sup> y la Dirección General de Empleo.

**Las nuevas tecnologías**, es el otro elemento clave. El *proyecto Aldea Digital*<sup>79</sup> ha servido para que los colegios de las localidades de ámbito rural riojanas se familiaricen con Internet ya que su objetivo principal es conectar informáticamente a las escuelas rurales de La Rioja con el fin de crear un entorno de enseñanza-aprendizaje abierto a las tecnologías telemáticas. Además en este curso académico 1999/2000 se han realizado nuevas inversiones en el programa *ENTER (Extensión de las Nuevas Tecnologías en la Educación Riojana)*. Esta previsto repartir unos 400 equipos informáticos entre los colegios riojanos; en total la inversión en informática a lo largo del curso 2000-2001 alcanzará los 110 millones de pesetas. Desde la Consejería de Educación se trabaja con la idea de que la clave no está tanto en la dotación como en la formación en nuevas tecnologías que se imparte a los profesores riojanos para que ellos la transmitan a los alumnos.

La inclusión en **programas europeos** para el desarrollo de Proyectos Educativos Conjuntos en el marco del Programa *Sócrates* (Lingua acción B y E y Comenius acción 1) y *Leonardo*. A lo largo del curso 1999-2000 han participado 18 centros riojanos en estos programas.

La formación permanente del profesorado, se ha configurado en un periodo de dos a tres años quedando sus líneas de actuación en el **Plan de Formación Permanente del Profesorado** de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Cuyos objetivos contemplan la actualización científica y didáctica, la utilización de nuevas tecnologías, el perfeccionamiento de idiomas extranjeros, la atención a la integración del alumnado procedente de las diversas minorías, la formación para la participación en programas internacionales, la atención a la formación profesional específica, los programas de diversificación, el impulso de la calidad del sistema educativo y de los propios centros y la formación en valores humanos y en principios.

---

centro educativo del Ministerio de Educación y Cultura, independientemente de cuál fuera el nivel o la naturaleza de las enseñanzas que en el se impartieran; se lleva a cabo en aquellos centros públicos que de forma voluntaria aceptan la utilización de ese instrumento de gestión.

<sup>78</sup> Ley 7/1997, de 3 de octubre de creación de la ADER; modificada por Ley 12/1998, de 17 de diciembre.

<sup>79</sup> El Proyecto Aldea Digital supone una ambiciosa iniciativa del Ministerio para paliar la deficiencia de medios informáticos en las zonas rurales.

La iniciativa comenzó en los CRAs de la provincia de Teruel y a partir del curso 1998-1999 se extendió a otras provincias: Asturias, Murcia, Cantabria, La Rioja (hasta un total de 9 provincias).

La formación permanente del profesorado se realiza en diversos ámbitos e Instituciones:

- Los *Centros de Profesores y de Recursos*, que desde su creación son para la Administración Educativa instituciones preferentes para la formación del profesorado, organizan actividades de formación de diversas modalidades.
- La propia Administración Educativa organiza cursos para grupos específicos de profesores.
- Otras instituciones como sindicatos, colegios profesionales... que organizan cursos, congresos jornadas, etc.
- A través de programas europeos que contemplan la movilidad de profesores como *Sócrates y Leonardo*.
- Para el curso 2000/01, los objetivos inmediatos del Servicio de Innovación Educativa y Formación del Profesorado de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja fueron la formación del profesorado en el uso de las nuevas tecnologías y el proyecto «ENTER» además de las mejoras en el dominio del *inglés* por parte de los docentes.
- Asimismo, La Rioja participará en un proyecto piloto europeo para la creación de una plataforma virtual destinada a la formación del profesorado de Formación Profesional. La Rioja, ha logrado uno de los 16 proyectos pilotos otorgados a España dentro del Programa *Leonardo Da Vinci*. En este proyecto colaboran como socios con La Rioja, profesores de Alemania, Francia, Italia y Eslovenia.

También se ha concedido gran importancia a la **educación ambiental** por entender que es la base del éxito de las distintas iniciativas y actuaciones medioambientales del futuro, lo que se plasmó en 1.999 con la creación del Programa de Educación Ambiental. Desarrollado por las Consejerías de Educación, Cultura, Juventud y Deporte y la de Turismo y Medioambiente. Uno de los proyectos más importantes que se ha emprendido desde ésta son los *Centros Educativos Sostenibles*.

El Programa va dirigido a todos los centros de La Rioja de enseñanza no universitaria. El objetivo es que toda la comunidad educativa se sensibilice y cambie de actitud sobre los temas medioambientales y su problemática. Está dirigido a profesores y alumnos e incluye talleres sobre energía, residuos, agua, visitas a depuradoras, jornadas escolares en espacios naturales como el parque de *Sierra de Cebollera* o los *Sotos del Ebro*, en Alfaro y *ecoauditorías ambientales*<sup>80</sup>, en las que se somete a estudio el funcionamiento del propio centro escolar. No se pretende sólo auditar un centro escolar respecto a su consumo de agua y energía y su producción de residuos, sino sobre todo implicar la toda la comunidad educativa para la interiorización y desarrollo de hábitos y actitudes favorables hacia el medioambiente. Todo esto es posible mediante la transversalidad del proyecto.

El proyecto es de carácter bianual y en el participan los alumnos de último ciclo de Primaria y está previsto que pueda tener continuidad en Centros de secundaria en los niveles obligatorios.

Hay que destacar que el *Aula Permanente de la Lengua Española del Monasterio de Yuso* sirvió de escenario para la aprobación del texto definitivo del Libro Blanco de la Educación Ambiental en España.

<sup>80</sup> Una Ecoauditoría es un instrumento para evaluar el impacto de una determinada actividad en el medio ambiente. En un principio surge como un mecanismo para que las industrias tomen las medidas pertinentes tratando de reducir su impacto ambiental. En el caso de los centros de enseñanza se convierte en una gran oportunidad didáctica. En el proyecto se involucra todo el centro: alumnos, equipo directivo y profesores.



Se trata, en conjunto, de una serie de actuaciones y programas perfectamente planificados que tienen como fin prestar una enseñanza integral de calidad, adecuada a las características sociales y empresariales de La Rioja.

Por otra parte, la Consejería de Educación, cuenta con un **Programa de Educación Compensatoria**, en el que se incluye a alumnos pertenecientes a colectivos desfavorecidos y a minorías étnicas con necesidades educativas especiales. En la actualidad, este programa cumple un papel fundamental en la integración de alumnos inmigrantes. No obstante, se ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar un estudio sobre la situación de los escolares inmigrantes en La Rioja, para el que ya se ha realizado un primer sondeo de necesidades.

### 3.5. PRESUPUESTOS DE LA FUNCIÓN EDUCACIÓN%

**TABLA 28**  
**Presupuesto total inicial de la Función Educación en relación con la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dotación gastos (en miles de pesetas)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>	25.929.546	26.271.607	26.951.880	31.837.560	30.602.748	34.907.075	40.057.749	65.121.559
<b>Función Educación (%)<sup>1</sup></b>	493.482 1,90	520.175 1,98	543.977 2,02	498.933 1,57	583.783 1,91	2.722.579 7,80	3.040.016 7,59	20.455.652 31,41
<b>Variación anual Función Educación</b>	61,00	5,41	4,58	-8,28	17,01	366,37	11,66	572,88

<sup>1</sup> Porcentaje que de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponden a la Función Educación.

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 29**  
**Gastos por capítulos. Presupuesto inicial Función Educación (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
C.1 Gastos de Personal	2.318.562	2.301.801	2.293.419	2.213.345	2.167.262	2.506.436	2.669.115	2.885.059
C.1 Gastos de personal	629.509	630.836	624.775	641.378	700.836	730.516	773.861	1.728.066
C.2 Gtos.bienes ctes. y serv.	189.749	250.511	242.525	241.800	222.425	210.200	279.843	1.131.438
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	486.600	473.000	519.000	522.000	569.260	649.000	685.500	915.406
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>1.305.858</b>	<b>1.354.347</b>	<b>1.386.300</b>	<b>1.405.178</b>	<b>1.492.521</b>	<b>1.589.716</b>	<b>1.739.204</b>	<b>3.774.910</b>
C.6 Inversiones Reales	38.883	189.658	31.640	28.600	68.730	29.000	226.500	614.319
C.7 Transferencias de Capital	128.000	71.000	195.000	259.000	220.000	177.000	240.000	318.000
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>166.883</b>	<b>260.658</b>	<b>226.640</b>	<b>287.600</b>	<b>288.730</b>	<b>206.000</b>	<b>466.500</b>	<b>932.319</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>1.472.741</b>	<b>1.615.005</b>	<b>1.612.940</b>	<b>1.692.778</b>	<b>1.781.251</b>	<b>1.795.716</b>	<b>2.205.704</b>	<b>4.707.229</b>
<b>Variación anual</b>	<b>60,99</b>	<b>5,41</b>	<b>4,58</b>	<b>-8,28</b>	<b>17,01</b>	<b>366,37</b>	<b>11,66</b>	<b>572,91</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 30**  
**Presupuesto inicial de la Función Educación por programas.**  
**Dotación de gastos (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Promoción educativa 3211	285.046	297.798	316.471	268.283	300.750	2.453.275	2.749.500	
% variación	137,55	4,47	6,27	-15,23	12,10	715,72	12,07	
Servicios gals. y promoción de la educación 4211								612.254
% Variación								
Enseñanza Rég. Gral. 4221	124.854	137.134	145.604	148.118	171.535	189.989	217.533	15.785.147
% Variación	20,24	9,83	6,18	1,73	15,81	10,76	14,49	7.156,4
Promoción y ayuda a la investigación 5421	83.582	85.243	81.902	82.532	111.498	79.315	72.983	86.946
% Variación	1,07	1,99	-3,92	0,77	35,10	-28,86	-7,98	19,13
Enseñanza Rég. Esp. 4222								688.714
% Variación								
Enseñanza Universitaria 4223								3.094.591
% Variación								
I+D Tecnológico 5431								188.000
% Variación								
<b>Total</b>	<b>493.482</b>	<b>520.175</b>	<b>543.977</b>	<b>498.933</b>	<b>583.783</b>	<b>2.722.579</b>	<b>3.040.016</b>	<b>20.455.652</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 31**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Promoción educativa 3211 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	160.681	50,77	27.533	10,26	—	—	—	—	—	—	—	—
C.2 Gtos.bienes ctes. y serv.	21.290	6,73	11.750	4,38	10.750	3,57	17.775	0,72	20.000	0,73	—	—
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transfer.corrientes	105.500	33,34	107.000	39,88	117.000	38,90	1.992.500	81,22	2.238.500	81,41	—	—
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>287.471</b>		<b>146.283</b>		<b>127.750</b>		<b>2.010.275</b>		<b>2.258.500</b>			
C.6 Inversiones reales	4.000	1,26	2.000	0,75	48.000	15,96	18.000	0,73	19.000	0,69	—	—
C.7 Transfer.de capital	25.000	7,90	120.000	44,73	125.000	41,56	425.000	17,32	472.000	17,17	—	—
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>29.000</b>		<b>122.000</b>		<b>173.000</b>		<b>443.000</b>		<b>491.000</b>			
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>			
<b>Total general</b>	<b>316.471</b>		<b>268.283</b>		<b>300.750</b>		<b>2.453.275</b>		<b>2.749.500</b>			
<b>Variación anual</b>		<b>6,27</b>		<b>-15,23</b>		<b>12,10</b>		<b>715,72</b>		<b>12,07</b>		

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 32**  
**Resumen Genreal de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Servicios Generales y Promoción de la Educación 4211 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	443.444	72,43
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	115.560	18,87
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transfer.corrientes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.750	1,76
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>569.754</b>	
C.6 Inversiones reales	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.7 Transfer.de capital	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	42.500	6,94
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>42.500</b>	
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>612.254</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 33**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Enseñanza Régimen General 4221 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	134.064	92,07	136.578		145.935		154.060		166.065		11.468.023	
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	9.540	6,55	9.540		12.600		13.829		33.468		1.029.800	
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer.corrientes	—		—		—		—		—		2.693.124	
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>143.604</b>		<b>146.118</b>		<b>158.535</b>		<b>167.889</b>		<b>199.533</b>		<b>15.190.947</b>	
C.6 Inversiones reales	2.000		2.000		13.000		22.100		18.000		581.200	
C.7 Transfer. de capital	—		—		—		—		—		13.000	
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>2.000</b>		<b>2.000</b>		<b>13.000</b>		<b>22.100</b>		<b>18.000</b>		<b>594.200</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>145.604</b>		<b>148.118</b>		<b>171.535</b>		<b>189.989</b>		<b>217.533</b>		<b>15.785.147</b>	
<b>Variación anual</b>		<b>6,18</b>		<b>1,73</b>		<b>15,81</b>		<b>10,76</b>		<b>14,50</b>		<b>7.156,44</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 34**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Promoción y Ayuda a la Investigación 5421 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	15.597	19,04	16.227	19,66	20.223	18,14	21.018	26,50	26.066	35,72	27.029	31,09
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	26.305	32,12	26.305	31,87	33.410	29,96	20.347	25,65	21.417	29,35	32.217	37,05
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer. corrientes	34.000	41,51	34.000	41,20	34.000	30,49	26.800	33,79	—		2.3000	2,65
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>75.902</b>		<b>76.532</b>		<b>87.633</b>		<b>68.165</b>		<b>47.483</b>		<b>61.546</b>	
C.6 Inversiones reales	4.000	4,88	5.000	6,06	21.865	19,61	11.150	14,06	12.000	16,44	15.200	17,48
C.7 Transfer. de capital	2.000	2,44	1.000	1,21	2.000	1,79	—		13.500	18,50	10.200	11,73
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>6.000</b>		<b>6.000</b>		<b>23.865</b>		<b>11.150</b>		<b>25.500</b>		<b>25.400</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>81.902</b>		<b>82.532</b>		<b>111.498</b>		<b>79.315</b>		<b>72.983</b>		<b>86.946</b>	
<b>Variación anual</b>												

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 35**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Enseñanza Régimen Especial 4222 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	—		—		—		—		—		567.714	82,43
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	—		—		—		—		—		97.000	14,08
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer. corrientes	—		—		—		—		—		2.000	0,29
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>666.714</b>	
C.6 Inversiones reales	—		—		—		—		—		22.000	3,19
C.7 Transfer.de capital	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>22.000</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>688.714</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 36**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Enseñanza Universitaria 4223 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	—		—		—		—		—		20.591	0,67
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	—		—		—		—		—		46.500	1,50
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer. corrientes	—		—		—		—		—		2.477.500	80,06
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>2.544.591</b>	
C.6 Inversiones reales	—		—		—		—		—		3.000	0,10
C.7 Transfer.de capital	—		—		—		—		—		547.000	17,68
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>550.000</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	
<b>Total general</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>3.094.591</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>		<b>—</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 37**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Investigación y Desarrollo Tecnológico 5431 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	—		—		—		—		—		—	
C.2 Gtos.bienes ctes y serv.	—		—		—		—		—		3.000	1,60
C.3 Gastos de financiación	—		—		—		—		—		—	
C.4 Transfer. corrientes	—		—		—		—		—		60.000	31,91
<b>Total operaciones ctes.</b>	—		—		—		—		—		<b>63.000</b>	
C.6 Inversiones reales	—		—		—		—		—		—	
C.7 Transfer.de capital	—		—		—		—		—		125.000	63,49
<b>Total operaciones de capital</b>	—		—		—		—		—		<b>125.000</b>	
C.8 Activos financieros	—		—		—		—		—		—	
C.9 Pasivos financieros	—		—		—		—		—		—	
<b>Total operaciones financieras</b>	—		—		—		—		—		—	
<b>Total general</b>	—		—		—		—		—		<b>188.000</b>	
<b>Variación anual</b>	—		—		—		—		—		—	

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

La Función Educación a lo largo del periodo analizado, tiene un crecimiento positivo, menos en 1995, en el que el presupuesto disminuye en 8,28%, respecto al presupuesto del año anterior. Dentro de los valores positivos, el de mayor incremento (572,88%) corresponde a 1999, seguido del presupuesto de 1997 (366,37%) (tabla 28).

A partir de 1997, el presupuesto inicial de esta función se dota con los valores absolutos más elevados y es en 1999 el presupuesto de mayor valor (20.456 millones) como consecuencia de las transferencias recibidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de Educación<sup>81</sup> en Agosto de 1998.

La participación de la función Educación, con respecto al presupuesto total inicial de la comunidad Autónoma de La Rioja, tiene su valor máximo (31,41%) en 1999 y la menor (1,20%) en 1991.

Por capítulos, los que más variación han tenido son: capítulo 1, «Gastos de Personal», que llega en 1999 a 12.527 millones, comenzando la serie con 123 millones, capítulo 4, «Transferencias corrientes», que en 1999, alcanza un valor de 5.246 millones y el capítulo 7, «Transferencias de capital» con 788 millones en 1999 (tabla 29).

La función Educación, tiene actualmente siete programas en el periodo, aunque cuatro solamente en 1999 tienen dotación, como consecuencia de las transferencias recibidas en materia de Educación. Están gestionados por la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes. El resto de los programas, excepto el de la promoción educativa, están establecidos a lo largo de todo el periodo (tabla 30).

<sup>81</sup> Decreto 1826/1998, de 28 de agosto.

El análisis detallado de estos programas por capítulos es el siguiente:

Programa Promoción Educativa 3211, mantiene su denominación a lo largo del periodo excepto en 1990, que se denominaba «Promoción y Fomento Educativo». Este programa ha sido gestionado por diferentes Consejerías; Educación, Cultura y Deportes, durante los años 1990, 1996, 1997, y 1998, y el resto de los años, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995, por las Consejería de Administraciones públicas, a través de la Secretaría General para la Educación. Para 1999 y como consecuencia de las transferencias recibidas en materia de Educación, se reestructuran los programas, no existiendo para este año.

En 1997, es el año de mayor incremento interanual del programa (715,7%) con una diferencia en valor absoluto de 2.153 millones más, junto con el año 1992 (133,55%) (tabla 31).

Durante el periodo analizado, se dan dos años de decremento, en 1991 (-1,7%) y 1995 (-15,23%) siendo este último año el de mayor decremento.

Por capítulos, el capítulo 1, «Gastos de personal» no tiene dotación a partir del presupuesto de 1996, en el que este capítulo pasa a ser gestionado por la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes (Dirección General de Educación y Cultura), y no por la Secretaría para la Educación de la Consejería de Administraciones Públicas.

El capítulo 4, «Transferencias corrientes», es el que más va incrementándose a lo largo de la serie, siendo en 1997 y 1998 los presupuestos de mayor dotación. En relación al total del programa representan el 81,22% y 81,41%, respectivamente, siendo la mayor dotación (2.238 millones) en 1998, el de mayor valor absoluto.

El Programa Servicios Generales y Promoción de la Educación 4211, no tiene dotación presupuestaria más que en 1999, con un valor de 612 millones, como consecuencia de la reestructuración de programas a partir de las competencias en materia educativa<sup>82</sup>. Parte del contenido de este programa procede del 3211 Promoción Educativa, establecido hasta 1998 (tabla 32).

Analizado por capítulos, el capítulo 1, «Gastos de personal», es el de mayor participación en el total del programa (72,43%) y el capítulo 4, «Transferencias corrientes», el de menor participación (1,76%).

Programa Enseñanza Régimen General 4221, es la denominación en 1999, pero el resto de los años de la serie (1990-1998), hace referencia a Centros Educativos. Su incremento, en el último año presupuestado de la serie, se debe a la transferencia en materia de Educación (tabla 33).

Es de destacar en este programa, el incremento espectacular del último año de la serie, con un valor absoluto de presupuesto inicial de 15.785 millones, mientras que el resto de los años no supera los 218 millones. Este presupuesto de 1999, tiene también el mayor incremento interanual, 7.156,44% respecto al valor del año anterior.

A lo largo de toda la serie analizada, el capítulo 1, «Gastos de personal», es el de mayor participación con respecto al total del programa, siendo en 1992 el que es más elevado, con 92%, con un valor absoluto de 97 millones, respecto al total, 104 millones, del presupuesto. El valor de este capítulo en 1999, es el más elevado, en valor absoluto, con 11.468 millones y representa el 72,65% con respecto al total del programa.

El capítulo 4, «Transferencias corrientes», sólo tiene valor presupuestado en 1999, con un total de 2.693 millones, como también ocurre con el capítulo 7, «Transferencias de capital», con 13 millones.

La gestión de este programa, ha pasado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes en 1990 y 1991, a la Dirección General para la Edu-

<sup>82</sup> Decreto 1826/1998, de 28 de agosto.

cación, en la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, de 1992 a 1995. Posteriormente pasa de la Dirección General de Educación y Cultura en 1996, 1997 y 1998, de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes a la Dirección General de Educación, en 1999, de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

El Programa de Promoción y Ayuda a la Investigación 5421, se ha mantenido a lo largo del periodo analizado, con la misma denominación. La dotación de este programa se mantiene con incremento interanual positivo, en mayor o menor valor, excepto para los presupuestos de los años 1994 (-3,92%), 1997 (-28,86%) y 1998 (-7,98%). El mayor valor absoluto se registra en el año 1996 con una dotación de 11 millones, siendo el de menor dotación con 64 millones, 1990 (tabla 34).

En 1996 registra el mayor incremento de variación interanual con un 35,1%, respecto al año anterior y de los valores positivos de variación, el menor, 1,07%, corresponde al año 1992.

Los capítulos 2, «Gastos corrientes» y 4, «Transferencias de capital», son los de mayor dotación promedio, a lo largo de la serie, y el de menor participación es el capítulo 6, «Inversiones reales», aunque en algunos presupuestos, como en 1996, alcanza un valor de 22 millones.

El programa Enseñanza Régimen Especial 4223, solamente aparece en el presupuesto inicial de 1999, con un valor de 689 millones, que representa el 3,37% del total de la función Educación para este año.

El resto de los años de la serie analizada no tiene dotación porque las transferencias de Educación en La Rioja, son en 1998 (tabla 35).

Por capítulos, es el capítulo 1, «Gastos de personal», el de mayor dotación 568 millones, con una participación del 82,43%, sobre el total de presupuesto del Programa.

El capítulo 4, «Transferencias corrientes», es el de menos participación (0,29%) con 2 millones en el programa.

El Programa Enseñanza Universitaria 4232, sólo tiene dotación para 1999, el resto de los años no existe como tal programa, como consecuencia de la reestructuración, que en materia educativa se hace por las transferencias recibidas en La Rioja.

La dotación para 1999, es de 3.095 millones que representa el 15,13% sobre el total de la dotación para este año de la función Educación.

El capítulo 4, «Transferencias corrientes», es el de mayor dotación del programa 2.478 millones, que representa el 80,06% sobre el total del programa. De este total, el artículo 44 a «Empresas Públicas y Otros Entes Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja»; a la Universidad de La Rioja, es la de mayor dotación con 2.351 millones, el resto se distribuye en becas, con 19 millones, Centro Asociado de la UNED en La Rioja 33 millones, Escuelas Universitarias 75 millones.

El capítulo de menor participación es el 6, «Inversiones reales», con una participación del 0,10% sobre el total del programa.

Este programa está gestionado por la Dirección General de Educación, en la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

El Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico 5431, tiene dotación presupuestaria para el año 1999, el resto de los años de la serie, no aparecen dotaciones por ser uno de los programas de la reestructuración de los mismos como competencia de las transferencias recibidas en materia educativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja (tabla 37).

La dotación de 188 millones, representa el 0,20% del total de la función Educación. El capítulo 7, «Transferencias de capital» con 125 millones, es el de mayor participación, 64,49%, del total del Programa. La dotación de este capítulo, va a «Empresas y Otros Entes



Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja», para la Universidad de La Rioja, para investigación y equipamiento.

El capítulo de menor participación es el 2, «Gastos en bienes corrientes y servicios», con una participación del 1,6% del total del Programa.

El capítulo 4, «Transferencias de capital», con una participación del 31,91% en el programa, se distribuye en becas 20 millones y Ayudas Plan Riojano I+D, 40 millones.

Este programa está gestionado por la Dirección General de Educación, en la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

### 3.6. CONCLUSIONES

La educación tiene que integrar los aspectos sociales y educativos, a través de la actuación del sistema educativo y de los servicios sociales, en sus diversas variantes. La educación es un derecho social de todas las personas, lo que implica que contemple la diversidad cultural, prestando la atención necesaria a todos los colectivos en función de las edades y las distintas culturas, ya que la educación es imprescindible en el proceso de socialización ayudando de manera importante a la identificación personal, de pertenencia y de promoción social.

El traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma ha significado una mayor autonomía en cuanto a la organización de la educación, adecuándola a la realidad de nuestra sociedad, programando los distintos cursos y módulos formativos en base a las necesidades regionales, lo que repercute directamente en el desarrollo de la Comunidad según su idiosincrasia, permitiendo pensar globalmente y actuar de manera local<sup>83</sup>.

Es preciso fomentar en la enseñanza todo lo que mejor contribuya a la comunicación entre las personas a través del estudio de lenguas europeas, la informatización, etc. Por lo que esto se ha planteado en la Comunidad Autónoma de La Rioja como líneas de actuación preferentes, de manera que se han adoptado medidas como el aprendizaje del inglés como idioma secundario desde infantil, e incluso en un colegio (privado) se imparte la enseñanza de inglés y francés en las mismas edades.

La introducción de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza ha contribuido a una mayor autonomía en el aprendizaje individualizado y un mayor acceso al conocimiento.

La atención a la diversidad tiene que ser un principio del sistema educativo de cara al siglo XXI además de velar por la Igualdad de Oportunidades. En este sentido los programas comunitarios que facilitan la movilidad de profesores y alumnos así como la posibilidad de desarrollar experiencias educativas y programas comunes entre centros educativos de distintos países, han contribuido a la caída de barreras tanto geográficas como culturales junto con el conocimiento de otros idiomas y las nuevas tecnologías.

La Rioja «acaba de estrenarse» en materia educativa autonómica, lo que no ha sido un obstáculo para plantear actuaciones muy dinámicas, sin embargo los cambios legislativos muchas veces aparecen más rápido que los cambios en la mentalidad de manera que se hace necesario modificar en muchos aspectos el papel del profesorado en métodos o medios de enseñanza e investigación sin que ello de lugar al olvido de la educación en valores, por lo que son de suma importancia los cursos formativos dirigidos a los profesores.

El gran reto que tiene el sistema educativo autonómico, es la realización de los esfuerzos necesarios para convertirse en algo atractivo, ofreciendo alternativas formativas diferentes que contribuyan a evitar el fracaso y el absentismo escolar, prestando especial atención

<sup>83</sup> CARITAS, «Políticas contra la Exclusión», *Educación*, pág. 15.

al espacio rural para compensar sus carencias y el diseño de una política educativa global y coordinada con otros sistemas de bienestar social, de manera que se garantice la educación integral y de calidad de nuestros jóvenes y mayores, apostando por la educación de adultos y la real integración de las minorías étnicas, presentes en nuestra comunidad, en las aulas y en la sociedad.

## 4. EMPLEO

### 4.1. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto de Autonomía<sup>84</sup> los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja *impulsarán aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo y a incrementar la ocupación y crecimiento económico, correspondiéndole la ordenación y planificación de la actividad económica, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*, según el artículo 8.1.4 sobre competencias exclusivas. De manera que, la Comunidad Autónoma, ejecuta la legislación del Estado en materia laboral y de los Planes establecidos para: *la reestructuración de sectores económicos; el estímulo y la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas y las actuaciones referidas a comarcas deprimidas o en crisis* (art. 11.2 y 3 del Estatuto de Autonomía).

El artículo 54.2 y 54.4 le faculta además, para *constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia*.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de La Rioja asume las funciones y servicios de la Administración del Estado, en materia de **gestión** de la Formación Profesional Ocupacional<sup>85</sup> y en particular, los siguientes:

- La ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional<sup>86</sup>, cuya aprobación corresponde al Gobierno del Estado Español.
- La titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del Instituto Nacional de Empleo, tanto los de carácter fijo como las unidades de acción formativa y los equipos móviles.

<sup>84</sup> Aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio y reformado por Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

<sup>85</sup> Real Decreto 41/1999, de 15 de enero (*BOR* núm. 13, de 30 de enero de 1999); y Decreto 31/1999 de 21 de julio (*BOR* núm. 90, de 22 de julio).

<sup>86</sup> El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, comprende el conjunto de acciones de formación profesional ocupacional dirigidas a los trabajadores desempleados, para proporcionarles cualificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarles laboralmente, cuando los mismos carezcan de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada, por lo que pretende una reordenación de las acciones de formación ocupacional, poniendo un mayor énfasis en la reinserción profesional de aquellas personas en situación de paro, cuya permanencia en el mismo constituye una dificultad adicional para su vuelta al trabajo, de manera que al vincular estrechamente la formación ocupacional a la inserción profesional prevé garantizar, mediante la expedición de certificados de profesionalidad, la adecuada transparencia del mercado de trabajo, a nivel interno y comunitario, en beneficio de empresas y trabajadores, y posibilita la convalidación o correspondencia entre los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional y las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo.

- La elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones.
- La gestión de un Registro de Centros y Entidades Colaboradoras.
- La organización y ejecución de proyectos experimentales o innovadores de formación profesional ocupacional.
- La expedición de certificados de profesionalidad.
- El seguimiento de la formación profesional ocupacional.

El 22 de noviembre de 2001, se firmó la transferencia, a la Comunidad Autónoma de La Rioja, de las competencias en políticas activas de empleo que han entrado en vigor a partir de enero de 2002; de manera de que el Gobierno Autonómico, además de gestionar las competencias en formación profesional ocupacional, asume la responsabilidad de gestionar todas las políticas activas de empleo que hasta ahora descansaban en manos del INEM, reservándose este Instituto el control de las políticas denominadas «pasivas», como las prestaciones por desempleo.

En consecuencia, se traspasan a la Comunidad de La Rioja, las funciones de gestión en materia de trabajo, empleo y formación, asumiendo las funciones y servicios correspondientes a dicha gestión: en materia de intermediación en el mercado de trabajo, información y orientación laboral, gestión de ayudas a la contratación y el autoempleo, gestión de los programas de formación-empleo (escuelas taller, casas de oficios, talleres empleo...), fomento de iniciativas locales de empleo, registros de contrato, potestad sancionadora, autorización de agencias privadas de colocación en el ámbito de la Comunidad...

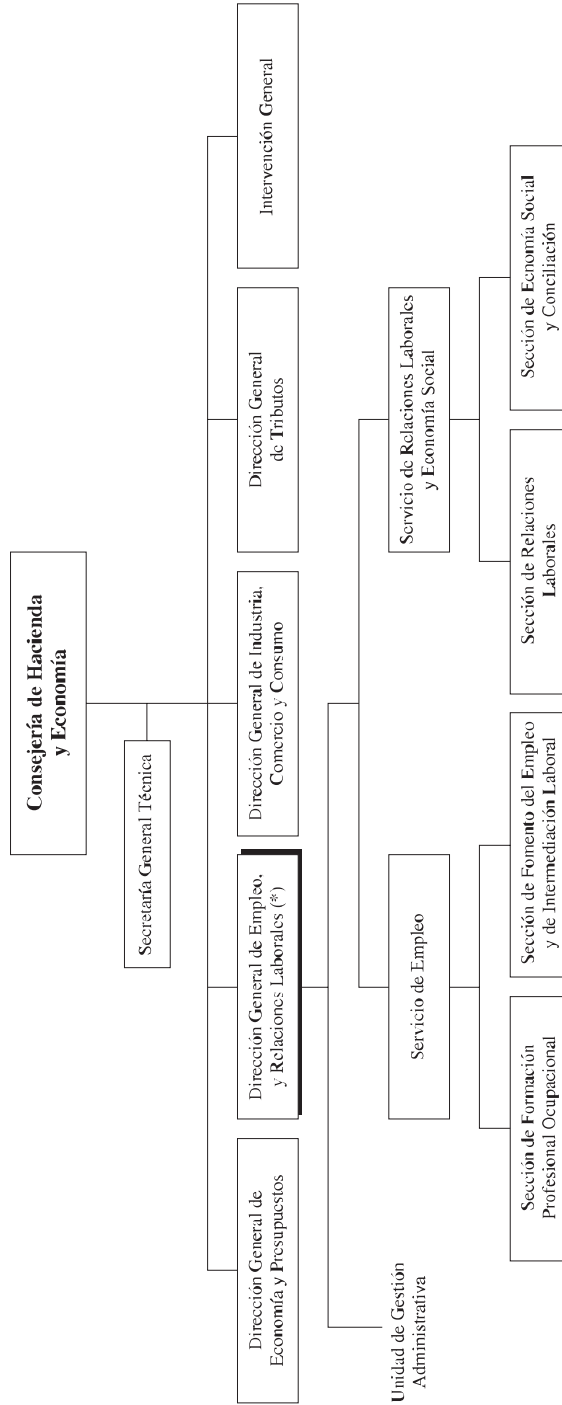
El coste efectivo de la transferencia, se eleva a 219.497.858 pesetas.

## 4.2. ORGANIGRAMA<sup>87</sup> DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

La **Consejería de Trabajo** se creó en 1983, estructurada en dos órganos con nivel de Servicios: Secretaría Técnica y Servicio de Trabajo. En el mes de abril de ese mismo año, se establece el funcionamiento provisional de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma configurándose entre otras la **Consejería de Sanidad, Acción Social y Trabajo**, estructurada orgánicamente en Servicios, Secciones y Negociados. En 1984 se produce una modificación por la que asume las competencias de Bienestar Social que hasta entonces estaban adscritas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, pasando a denominarse **Consejería de Trabajo y Bienestar Social**.

En una posterior modificación, Trabajo pasa a formar parte de la Consejería de **Industria, Trabajo y Comercio** y *Bienestar Social* se incorpora a una nueva Consejería: *Salud, Consumo* y *Bienestar Social* para convertirse después en **Consejería de Hacienda y Promoción Económica**. De manera que a lo largo del tiempo la Consejería de Trabajo, va cambiando su estructura y competencias, hasta que en 1999, se crea la **Consejería de Hacienda y Economía**, dentro de la cual se ubica la Dirección General de Empleo, Comercio, Consumo e Industria. A raíz de la asunción, por parte del Gobierno Autonómico, de las transferencias en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, esta Dirección General es modificada y desdoblada en dos: Dirección General de Industria, Comercio y Consumo y Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, estructurándose la Consejería de Hacienda y Economía, como se refleja en el gráfico siguiente, y cuyas competencias quedan reguladas a través del Decreto 62/2001, de 28 de diciembre (*BOR* núm. 156, de 29 de diciembre).

<sup>87</sup> Decreto 57/2001, de 28 de diciembre (*BOR* núm. 156, de 29 de diciembre).



(\*) De la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, a través del Servicio de Empleo, dependen de las Oficinas de Empleo de Logroño, Calahorra y Haro.

**4.3. PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS****TABLA 38**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
Ley 51/1980, de 8 de octubre	Básica de empleo	<i>BOE</i> 17-10-80
Ley 3/1989, de 23 de junio <sup>1</sup>	Creación del Consejo Económico y Social de La Rioja.	<i>BOR</i> núm. 83 13-07-1989
RD 631/1993, de 3 de mayo de 1993 <sup>2</sup>	Regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.	<i>BOE</i> núm. 106 4-05-1993
Orden de 13 de abril de 1994 <sup>3</sup>	Desarrollo del Real Decreto que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.	<i>BOE</i> núm. 101 28-04-1994
OM de 3 de agosto de 1994 <sup>4</sup>	Regula los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y regula la Concesión de Subvenciones.	<i>BOE</i> núm. 191 11-08-1994
RD 797/1995, de 19 de mayo <sup>5</sup>	Directrices sobre los certificados de profesionalidad y los contenidos mínimos de formación profesional ocupacional.	<i>BOE</i> núm. 138 10-06-1995
Ley 7/1997, de 3 de octubre <sup>6</sup>	Creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.	<i>BOR</i> núm. 254 23-11-1997
Decreto 9/1998, de 23 de enero <sup>7</sup>	Aprobación del Reglamento de creación de la ADER.	<i>BOR</i> núm. 12 27-01-1998
RD 41/1999, de 15 de enero <sup>8</sup>	Traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.	<i>BOR</i> núm. 13 30-01-1999
Decreto 1/1999, de 5 de febrero	Asunción y distribución de funciones y servicios de la Administración General del Estado, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.	<i>BOR</i> núm 17 9-02-1999
RD 282/1999, de 22 de febrero <sup>9</sup>	Programa de Talleres Empleo.	<i>BOE</i> núm. 46 23-02-1999
RD 781/2001, de 6 de julio	Programa, para el año 2001, de renta activa de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años.	<i>BOE</i> núm. 162 7-07-2001
Ley 12/2001, de 9 de julio	Medidas Urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.	<i>BOE</i> núm. 164 10-07-2001

TABLA 38 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
RD 1379/2001, de 7 de diciembre	Traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la gestión realizada por el INEM, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.	<i>BOR</i> núm. 155 27-12-2001
Orden de 18 de diciembre de 2001	Regula la Formación Profesional Ocupacional y publica la convocatoria para la programación y concesión de ayudas para el desarrollo de acciones del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional den la comunidad Autónoma de La Rioja, para el año 2002.	<i>BOR</i> núm. 153 22-12-2001

<sup>1</sup> Modificada por Ley 3/94, de 24 de mayo y Ley 6/1997, de 18 de julio (*BOR* núm. 107, de 6 de septiembre); Resolución de 22 de febrero de 1999, por la que se dispone la publicación del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social (*BOR* núm. 26, de 2 de marzo).

<sup>2</sup> El RD 1593/1994 de 15 de julio (*BOE* núm. 181, de 30 de julio) de nueva redacción a determinadas disposiciones del RD 631/1993, de 3 de mayo y del RD 2317/1993, de 29 de diciembre (*BOE* núm. 313, de 31 de diciembre) por el que se desarrollan los contratos en prácticas, aprendizaje y a tiempo parcial, en materia de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

<sup>3</sup> Modificada por las Ordenes de 20 de septiembre de 1995 (*BOE* núm. 246, de 14 de octubre). Corrección de errores (*BOE*, de 8 de noviembre de 1995) y de 14 de octubre de 1998 (*BOE* núm. 256, de 26 de octubre).

<sup>4</sup> Resolución de 7 de julio de 1995, sobre la aplicación y desarrollo de la OM de 3 de agosto de 1994 (*BOE* núm. 179, de 28-07-1995) y modificada por OM de 6 de octubre de 1998 (*BOE* núm. 259, de 29 de octubre). Orden de 14 de noviembre de 2001 (*BOE* núm. 279, de 21 de noviembre de 2001), corrección de errores (*BOE* núm. 287, de 30 de noviembre de 2001).

<sup>5</sup> Modificado por RD 282/1999, de 22 de febrero (*BOE* núm. 46, de 23 de febrero de 1999).

<sup>6</sup> Modificada parcialmente por Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (*BOR* núm. 156, de 29 de diciembre).

<sup>7</sup> Modificación, Decreto 22/2000 de 5 de mayo (*BOR* núm. 67, de 27 de mayo de 2000).

<sup>8</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 29, de 9 de marzo de 1999).

<sup>9</sup> Desarrollado por la Orden de 9 de marzo de 1999 (*BOE*, de 23 de marzo de 1999). Resolución de 31 de marzo de 1999 sobre aplicación y desarrollo de la orden de 9 de marzo de 1999 (*BOE*, de 12 de abril de 1999). Orden de 14 de noviembre de 2001 por la que se desarrolla el RD 282/1999, de 22 de febrero (*BOE* núm. 279, de 21 de noviembre), corrección de errores (*BOE* núm. 287, de 30 de noviembre de 2001).

FUENTE: *BOR* y *BOE*. Elaboración Propia.

## 4.4. PROGRAMAS

### 4.4.1. Formación Profesional Ocupacional

El sistema formativo español establece, actualmente, tres tipos o subsistemas de Formación Profesional: la *Formación Profesional Reglada* (gestionada por la administraciones educativas y dirigida a estudiantes), la *Formación Profesional Ocupacional* (gestionada por las administraciones laborales y de empleo y dirigida a desempleados) y la *Formación Profesional Continua* (gestionada por la Fundación para la Formación Continua, FORCEM, y dirigida a trabajadores en activo).

La Formación Profesional Ocupacional instruye a trabajadores desempleados mayores de 16 años en el ejercicio de una ocupación a través de un modelo de enseñanza eminentemen-

te práctico, basado en una metodología de aprendizaje activa. Sus contenidos están vinculados exclusivamente a cualificaciones profesionales<sup>88</sup>.

Se desarrolla a través de cursos, de duración variable, que se programan anualmente por las distintas Comunidades Autónomas para sus ámbitos territoriales. En La Rioja, los cursos son programados por la Consejería de Hacienda y Economía, a través de su Dirección General de Empleo, Comercio, Consumo e Industria y de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER).

Estos cursos que pueden ser de carácter presencial o a distancia, se imparten en entidades o centros colaboradores homologados o autorizados expresamente para este fin. Pueden ser entidades públicas o privadas; ...) La Rioja cuenta con un total de 37 centros homologados, un centro de formación propio ubicado en Logroño<sup>89</sup> y tiene prevista la construcción de un Centro de Formación Profesional Ocupacional en Nuevas Tecnologías.

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas a través de su Secretaría General Técnica, establece convenios con el objetivo de llevar a cabo la ejecución y desarrollo del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Federación de Empresarios de La Rioja, Sindicatos...)

La Formación Profesional Ocupacional es totalmente gratuita para el alumno (incluido el material) y está subvencionada por el Estado, la Comunidad Autónoma y el Fondo Social Europeo.

Oferta formativa de La Rioja por familias:

Administración y Oficinas	Agraria
Industria Textil, Piel y Cuero	Industrias Químicas
Información y Manifestaciones Artísticas	Comercio
Industria Pesada y Construcciones Metálicas	Montaje e Instalación
Industrias de la Madera y el Corcho	Docencia e Investigación
Servicios a las Empresas	Industrias Alimentarias
Producción, Transformación y Distribución de Energía y Agua	Sanidad
Mantenimiento y Reparación	Industrias Gráficas
Servicios a la Comunidad y Personales	Seguros y Finanzas
Transportes y Comunicaciones	Turismo y Hostelería
Industrias de Fabricación de Equipos Electromecánicos	Edificación y Obras Públicas

### *Programa de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo*

Las Escuela Taller y las Casas de Oficios<sup>90</sup> son centros de trabajo y formación en los que los jóvenes (menores de veinticinco años demandantes de primer empleo), reciben formación profesional ocupacional en alternancia con la práctica profesional (trabajo en obra

<sup>88</sup> Real Decreto 797/1995 de 19 de mayo por el que se establecen las directrices sobre certificados de profesionalidad y los contenidos mínimos de la formación profesional ocupacional, modificado por Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero.

<sup>89</sup> Datos referidos al curso 1999-2000.

<sup>90</sup> Programa creado en 1985 por el Instituto Nacional de Empleo y que se viene desarrollando hasta la actualidad. El programa se viene recogiendo en los Planes de Acción para el Empleo del Reino de España, elaborados por el Gobierno según las directrices de Empleo Europeas.

real), con el fin de que a su finalización se esté capacitado para el desempeño adecuado del oficio aprendido y sea más fácil su acceso al mundo del trabajo.

Los Talleres de Empleo, son centros de trabajo y formación dirigidos a desempleados de veinticinco años o más y relacionados con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. Siguen la misma filosofía de empleo-formación del programa de escuelas taller y casas de oficios.

Desde 1994, existen las Unidades de Promoción y Desarrollo<sup>91</sup> y los Centros de Iniciativa Empresarial<sup>92</sup> creados expresamente para apoyar técnicamente la gestión de las Escuelas Taller y de las Casas de Oficios y promover la inserción laboral de sus participantes.

La Rioja cuenta con dos Escuelas-Taller (ubicadas en Arnedo y Haro), una Unidad de Promoción y Desarrollo en Logroño y cinco talleres de empleo (ubicados en Logroño, Nájera y Nalda)<sup>93</sup>.

La gestión y control de los programas nacionales de Escuelas Taller, y Casas de Oficios, así como los Talleres de Empleo han sido transferidos recientemente a la Comunidad Autónoma de La Rioja y a partir de enero de 2002 las funciones que hasta ahora venía realizando el INEM, han recaído en el Gobierno autonómico.

### *Proyecto EMPLEA*

EMPLEA fue una iniciativa del Gobierno de La Rioja coordinado desde la Dirección General de Servicios Sociales y gestionado por una empresa privada, cuya finalidad es facilitar la inserción socio laboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral residentes en La Rioja, derivados por servicios sociales comunitarios o servicios sociales especializados (personas con minusvalías, trabajadores de empleo protegido, jóvenes tutelados y extutelados, inmigrantes con permiso de residencia, ex toxicómanos, ex reclusos, miembros de familias monoparentales...)

El eje de su actuación estaba dividido en tres sectores:

- Valoración, orientación, intervención y seguimiento; para lo que presta los siguientes servicios:
  1. Valoración de capacidades, aptitudes y actitudes respecto al empleo.
  2. Orientación en la elección del itinerario más eficaz para el logro y mantenimiento de un empleo.
  3. Coordinación técnico-profesional permanente con entidades públicas y privadas implicadas en La Rioja.
  4. Habilitación socio-profesional.
  5. Empleo con apoyo.
  6. Facilitación de acceso y/o derivación a otros sistemas de protección social.

<sup>91</sup> Las Unidades de Promoción y Desarrollo tienen por misión racionalizar la actuación de las Escuelas Taller y Casas de Oficios en los ámbitos comarcal y regional, llevando a cabo tareas de preparación, acompañamiento y evaluación de sus proyectos y descubriendo las potencialidades de empleo a través de la elaboración de planes integrales de desarrollo local.

<sup>92</sup> Los Centros de Iniciativa Empresarial se crean como unidades de asesoramiento para los jóvenes de Escuelas Taller y Casas de Oficios con iniciativas emprendedoras, capaces de iniciar una actividad profesional por cuenta propia, debiendo las entidades promotoras facilitarles los instrumentos adecuados para la puesta en marcha de su empresa.

<sup>93</sup> Datos del INEM 2001.



— Formación; con los siguientes servicios:

1. Formación de habilidades socio-laborales.
2. Prácticas en empresa.
3. Seguimiento del proceso formativo.
4. Cursos de formación ocupacional.

— Empleo, cuyos servicios se dirigen tanto a usuarios como a empresas.

Este Proyecto finalizó el 31 de Diciembre de 2001.

#### 4.5. RECURSOS

##### **ADER: Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja**

La Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), es una entidad de derecho público, integrante de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>94</sup>, adscrita a la Consejería de Hacienda y Economía. Tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines y funciones, y patrimonio y administración autónomos.

Se considera como la institución adecuada para impulsar la coordinación, la complementación y la sinergia entre las políticas económicas regionales y las de carácter social.

Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones la ADER, presta especial atención a los proyectos generadores de empleo y a aquellos que contribuyan a mantener y aumentar el tejido industrial de la Comunidad de La Rioja, para lo que gestiona la partida de fondos estructurales de la Unión Europea ligados a la promoción económica y los programas del Fondo Social Europeo y de las diferentes iniciativas comunitarias en materia de empleo y formación, entre otros recursos.

La Rioja, a través de La Agencia de Desarrollo Económico, forma parte de CENEO<sup>95</sup>, que abarca un territorio formado por cinco regiones españolas: Navarra, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón.

Desde la ADER, se lleva a cabo un Plan de Apoyo Integral a la Empresa, con el objetivo de generar empleo y afianzar la estructura empresarial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este Plan contempla la concesión de incentivos para la dinamización de las empresas en áreas consideradas estratégicas<sup>96</sup>.

Se conceden ayudas y subvenciones para la adquisición de suelo industrial; para la financiación de los proyectos de inversión dirigidos a la reforma de estructuras comerciales

<sup>94</sup> De las previstas en el artículo 90.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

<sup>95</sup> CENEO forma parte de la Red de Centros de Enlace para la Innovación (Innovation Relay Centers, IRC) promovida por la DGXIII dentro del programa «INNOVATION» del V Programa Marco.

Los IRCs forman una red de organizaciones dedicadas al asesoramiento en temas tecnológicos, y a facilitar el acercamiento entre la oferta de actividades de Investigación y Desarrollo y sus destinatarios finales en distintas regiones de la Unión Europea.

<sup>96</sup> Resolución del Presidente de la ADER de 20 de julio de 2000 (publicación: *BOR* núm. 94, de 27 de julio), modificada por Resolución de 15 de enero de 2001 (publicación: *BOR* núm. 12, de 27 de enero de 2001).

y de servicios promovidos por las PYMES; a la modernización del transporte de viajeros urbano y por carretera,<sup>97</sup>, etc.

Este año además, se ha puesto en marcha un Plan de Consolidación y Competitividad de la PYME<sup>98</sup> —2002-2006— orientado a la consolidación del tejido empresarial aumentando su competitividad y avanzar en la línea de un desarrollo sostenible, propiciando el empleo y creación de riqueza, asumiendo como objetivos la plena integración de las PYMES en la sociedad de la información y la incorporación de técnicas empresariales innovadoras.

## Programas

### *Programa de Fomento de la Economía Social*<sup>99</sup>

Su finalidad es incentivar la creación de Cooperativas de Trabajo Asociado y SAL y SLL, y la incorporación de la mujer al mercado laboral mediante:

- *Subprograma I:* Cuyo objetivo es el desarrollo de proyectos empresariales que conlleven incorporación como socios de personas desempleadas.
- *Subprograma II:* Cuyo objetivo es la contratación indefinida de gerentes especialistas en economía social.
- *Subprograma III:* Que tiene por finalidad la conciliación de la vida familiar y laboral de la mujer que se incorpora como socia trabajadora a Cooperativas o Sociedades Laborales.

### *Programa de Fomento del Empleo de Personas con Discapacidad en Centros Especiales y Empresas Normalizadas*<sup>100</sup>

Es un programa de ayudas destinadas a promover y facilitar la integración laboral de personas con discapacidad reconocida, se articula en:

- *Subprograma I.* PROYECTOS QUE GENEREN EMPLEO ESTABLE, cuya finalidad es apoyar proyectos generadores de empleo con viabilidad económica, técnica y financiera, de carácter estable, entendiéndose como tales los contratos que tengan una duración de al menos tres años para personas con discapacidad, dentro de: Proyectos de creación de Centros especiales de Empleo y Proyectos de ampliación de plantilla, que tengan la condición de PYME.
- *Subprograma II.* MANTENIMIENTO DE PUESTOS DE TRABAJO, que contempla la concesión de ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo que tengan la condición de PYME.

<sup>97</sup> Resolución de 22 de diciembre de 2000, del Director Gerente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2001 de ayudas de diversas bases reguladoras (*BOR*, de 28 de diciembre de 2000).

<sup>98</sup> Real Decreto 582/2001 y Resolución de 24 de julio de 2001, del Presidente de la ADER (*BOR* núm. 90, de 28 de julio de 2001), Corrección de errores (*BOR* núm. 94, de 7 de agosto de 2001).

<sup>99</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000).

<sup>100</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000). Resolución del Presidente de la ADER de 31 de julio de 2001 (*BOR* núm. 93, de 4 de agosto de 2001).

- *Subprograma III.* FOMENTO DE EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSÍQUICA, ACOMPAÑADAS DE UN PREPARADOR LABORAL, EN EMPRESAS NORMALIZADAS. Su objetivo es potenciar proyectos que supongan una experiencia innovadora en el ámbito de la integración laboral de las personas con discapacidad psíquica en el mercado normalizado de trabajo, logrando su contratación en empresas colaboradoras y utilizando servicios de apoyo (buscador de empleo, preparador laboral, formador...).
- *Subprograma IV.* APOYO AL TRÁNSITO DE TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD PSÍQUICA DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO A EMPRESAS NORMALIZADAS que, contempla la concesión de ayudas para favorecer el tránsito de trabajadores discapacitados de CEE con el fin de lograr la integración del mayor número de personas con discapacidad al régimen de trabajo normalizado.

### *Programa de Fomento del Autoempleo*<sup>101</sup>

Cuyo objetivo es la concesión de ayudas para fomentar el establecimiento como autónomos, de trabajadores/as empadronados en la Comunidad Autónoma de La Rioja (especialmente en el ámbito de Nuevos Yacimientos de Empleo y dentro del principio de igualdad de oportunidades), así como promocionar las Iniciativas Locales de Empleo promovidas por Corporaciones Locales de la Comunidad.

Además tiene por objeto fomentar la iniciativa empresarial en los Nuevos Yacimientos de Empleo, definidos por la Comisión Europea, así como fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, favoreciendo el autoempleo en mujeres que quieran iniciar una actividad económica y que por encontrarse al cuidado de sus hijos menores de 3 años o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, que estuviera incapacitado, no pueden acceder al mundo laboral al encontrar mayores dificultades. Se pretende también, favorecer la inserción de las personas con discapacidad en el mercado laboral así como de las personas en situación de riesgo de exclusión social.

Las actuaciones subvencionables del programa de ayudas al autoempleo se desglosan en los siguientes subprogramas:

- *Subprograma I.* FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE DESEMPLEADOS.
- *Subprograma II.* FOMENTO DEL AUTOEMPLEO EN LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO.
- *Subprograma III.* INCENTIVOS A LA CONCILIACION DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL DE LA MUJER. (Mujeres desempleadas, con cargas familiares —hijos de 0 a 3 años y familiares incapacitados que precisen asistencia domiciliaria de terceras personas— que representen un impedimento para su incorporación al mercado laboral).
- *Subprograma IV.* FOMENTO DEL AUTOEMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD (que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%).
- *Subprograma V.* FOMENTO DEL AUTOEMPLEO PARA PERSONAS EN RIESGOS DE EXCLUSION SOCIAL.

<sup>101</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000).

- *Subprograma VI. FOMENTO DE INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO.* (Calificadas como tal por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, según OM de 31 de julio de 1999).

### ***Programa de Fomento del Empleo Estable***<sup>102</sup>

Que tiene por objeto el establecimiento de un régimen de ayudas para conseguir la mejora de la empleabilidad y estabilidad en el empleo. Se concreta a través de los siguientes subprogramas:

- *Subprograma I. CONTRATACIÓN INDEFINIDA POR CUENTA AJENA,* tiende a la contratación indefinida de trabajadores desempleados, o la conversión de un contrato temporal en indefinido antes de 6 meses desde la contratación temporal.
- *Subprograma II. CONTRATACION INDEFINIDA DEL PRIMER TRABAJADOR POR PARTE DE AUTONOMOS.*
- *Subprograma III. CONTRATACION INDEFINIDA EN EL MARCO DE PROYECTOS DE AMPLIA INSERCIÓN LABORAL,* cuya actuación subvencionable es la contratación indefinida de trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en indefinidos, de un mínimo de 10 personas/ año en el marco de proyectos de amplia inserción laboral.
- *Subprograma IV. CONTRATACION ESTABLE DE COLECTIVOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN,* que subvenciona la contratación estable por tiempo mínimo de un año a trabajadores desempleados que pertenezcan a colectivos en riesgo de exclusión social: personas discapacitadas, perceptores de Ingreso Mínimo de Inserción, personas de etnia gitana, emigrantes extranjeros, adolescentes con fracaso escolar, desempleados de larga duración, exreclusos y reclusos de sección abierta y extoxicómanos.

### ***Programa para la Formación y Fomento del Empleo en la Comunidad Autónoma de La Rioja***<sup>103</sup>

A través de los que se conceden subvenciones para desarrollar los programas para la formación y fomento del empleo en la Comunidad Autónoma de La Rioja dirigidas a cualificar los recursos humanos conforme a las necesidades de la estructura productiva riojana. Los proyectos y acciones formativas estarán integrados necesariamente dentro de alguno de los siguientes programas:

- **INSERCIÓN Y REINSERCIÓN OCUPACIONAL DE LOS DESEMPLEADOS,** cuyo objetivo es incrementar los niveles de actividad y de empleo de la población en general y de los jóvenes en particular y disminuir la incidencia del desempleo de larga duración.
- **REFUERZO DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL.** Que tiene por objetivo favorecer la ocupación en PYMES y en las distintas formas de economía social, velan-

<sup>102</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000).

<sup>103</sup> Resolución de 18 de diciembre de 2001, del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (*BOR* núm. 146, de 23 de noviembre de 2000; *BOR* núm. 153, de 22 de diciembre de 2001).

- do por la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo y la formación y apoyo a la creación de empresas.
- REFUERZO DE LA ESTABILIDAD Y DE LA ADAPTABILIDAD. Tiende a mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas a los cambios del sistema productivo, a través de la formación continua de trabajadores ocupados, el apoyo a sistemas de planificación, etc.
  - REFUERZO DEL POTENCIAL HUMANO EN INVESTIGACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Tiende a incrementar la preparación del personal científico y la transferencia de tecnología hacia el sector productivo.
  - PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO, para apoyar acciones específicas con la finalidad de promover la empleabilidad de las mujeres y la capacidad empresarial, combatir la segregación ocupacional y salarial, así como mejorar la compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar.
  - INTEGRACIÓN LABORAL DE PERSONAS CON ESPECIALES DIFICULTADES, dirigido a apoyar la inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral y proponer oportunidades de integración a los colectivos en situación de riesgo o exclusión del mercado de trabajo.
  - PROGRAMA ADICIONAL PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL Se trata de ayudas destinadas a promover la conciliación de la vida familiar y laboral, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, que complementen las medidas de diverso tipo que se vienen adoptando a nivel comunitario y estatal<sup>104</sup>. Consistirán en gastos en concepto de cuidadores destinados a potenciar el acceso a los programas de formación de la ADER de mujeres pertenecientes a colectivos desfavorecidos, que tengan obstáculos de acceso, por estar al cuidado de hijos u otros familiares incapacitados.

### *Centro de Formación Calle Mayor*

Depende de la Concejalía de Empleo del Ayuntamiento de Logroño. Su actuación se dirige a la formación para el empleo, la inserción laboral y la promoción de la iniciativa empresarial.

Tiene dos líneas de intervención:

- A) Dirigida hacia las nuevas iniciativas empresariales:
  - Financiación de nuevas iniciativas empresariales. El año 2000 se financiaron 22 proyectos.
  - Concurso de Emprendedores. El año 2000 se prestó ayuda a 14 proyectos.
  - Asesoramiento profesional a proyectos de nuevos emprendedores.
- B) Gestión de Programas de Formación:
  - Programas de Garantía Social, en la modalidad de formación y empleo, cuentan con dos talleres, uno de carpintería y otro de soldadura.
  - Formación Profesional Ocupacional: para lo que se ha establecido un convenio de colaboración con la ADER en materia de financiación.

<sup>104</sup> Especialmente la Ley 39/1999 de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (BOE, de 6 de noviembre de 1999).

- Otros años se ha llevado también la gestión de Casas de Oficios y Escuelas Taller del INEM, así como de talleres de empleo.

Además de estos programas, también oferta otros servicios como:

- Servicio de Orientación e Información Laboral, dirigido a desempleados. Los beneficiarios son en su mayoría personas inmigrantes.
- Centro de Inserción de Colectivos Especiales (CIPES), cuyo contenido y actuación es muy similar al proyecto EMPLEA (mencionado anteriormente y que igualmente, finalizó, el 31 de diciembre) pero focalizado principalmente en el Casco Antiguo de Logroño y cuyos principales beneficiarios son personas en circunstancias especiales de marginación que viven en la zona y son derivados principalmente, del Centro de Servicios Sociales «Casa Farias».
- Subvenciones a organizaciones sin ánimo de lucro, para lo que cuentan con una dotación anual de 20.000.000 de pesetas con un límite máximo de 5.000.000 de pesetas por proyecto.

#### 4.6. INICIATIVA SOCIAL

Otras acciones de fomento del Empleo vienen desde la Iniciativa Social.

##### **Asociación LABOR<sup>105</sup> (Asociación para la Promoción e Inserción Laboral)**

Es una asociación sin ánimo de lucro prestadora de servicios, que nace en 1997 y cuya intervención se dirige a favorecer la inserción sociolaboral de personas con dificultades especiales de acceso al ámbito laboral desarrollando recursos específicos en materia de Orientación y Seguimiento sociolaboral; Formación Ocupacional y Profesional e Inserción Sociolaboral.

##### **Fundación Cáritas Rioja<sup>106</sup> por el Empleo**

Trabaja principalmente para incluir en el mercado laboral a las personas más desfavorecidas, formándolas y ayudándolas a buscar trabajo.

Para ello se han realizado diversas acciones: Taller de servicio de hogar y atención al anciano; Taller de reparador de calzado; Taller de carpintería metálica; Bolsa de Trabajo; Colaboración con los talleres de inserción.

Su financiación viene a través de convenios con la ADER, Subvención del Ayuntamiento de Calahorra y recursos propios.

<sup>105</sup> I.<sup>as</sup> Jornadas Técnicas de Empleo y Exclusión Social, celebradas en Logroño el 2 y 3 de diciembre de 1998.

<sup>106</sup> CÁRITAS, además de la Fundación, tiene un programa individualizado de inserción llevado a cabo a través de talleres de formación y prelaborales en Logroño y un taller ocupacional en Santo Domingo de la Calzada, que presta apoyo y una cierta ayuda económica al colectivo de mujeres gitanas.

## Asociación CHAVICAR

Tiene su origen en el año 1987 cuando en el núcleo de seis parroquias de Logroño surge la preocupación de cómo facilitar la inserción social y económica de aquellas personas más desfavorecidas de la sociedad a través de un empleo.

Es un programa de Cáritas Rioja por el cual las personas atendidas realizan una «contraprestación» laboral y formativa de carácter temporal a cambio de una ayuda económica.

El trabajo consiste en la recogida de materiales (chatarra, vidrio, cartón, muebles, ropa, calzado, electrodomésticos...), selección y reciclado de esos materiales, comercialización y venta; además posee un taller de reparación, montaje y restauración de muebles.

Los ingresos de Chavicar provienen de las subvenciones de la Comunidad Autónoma y los obtenidos por el servicio de recogida y las ventas en la tienda.

## El Trastero Empresa de Inserción<sup>107</sup>

Comenzó su andadura en febrero de 1987. En un principio dependió de «Traperos de Emaús» adoptando una cobertura legal de entidad filial, ya en abril de 1991 se constituyó como cooperativa, incorporándose a UCOTAR (Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado de La Rioja).

Su objetivo es la creación de empleo para las personas excluidas del mercado de trabajo ordinario, apostando por sectores como minorías étnicas, exreclusos, mujeres con responsabilidades familiares no compartidas...

Sus áreas de trabajo se van modificando y se incorporan nuevas actividades, como el transporte de mercancías privadas; entre sus proyectos se encuentra el acceso a contratos de recogida selectiva de voluminosos envases ligeros y la gestión de puntos verdes. Junto con la asociación LABOR, desarrolla el taller de restauración, reciclaje y manipulado textil, procurando la inserción sociolaboral de personas con dificultades especiales de acceso al ámbito laboral.

Sus ingresos provienen del mercado privado (ventas directas en la tienda y servicios de transporte) y de ayudas públicas destinadas al empleo de personas en proceso de inserción sociolaboral, asesorados por la asociación LABOR, en virtud del convenio que existe entre ambas instituciones.

Dentro de la iniciativa social es destacable la labor que realizan **las Asociaciones de discapacitados** en cuanto a la incorporación de este colectivo en el mercado laboral tales como ARFES (Asociación Riojana de Familiares de Enfermos Psíquicos), ASPRODEMA (Asociación Promotora del Deficiente Mental Adulto), ASPACE RIOJA (Asociación de Atención a Personas con Parálisis Cerebral), ALCER RIOJA (Asociación para la lucha contra las Enfermedades del Riñón) ARPS (Asociación Riojana Pro-Personas con Deficiencia Psíquica) a través de centros ocupacionales, centros especiales de empleo y programas de empleo con apoyo.

---

<sup>107</sup> I. as Jornadas Técnicas de Empleo y Exclusión Social, celebradas en Logroño el 2 y 3 de diciembre de 1998.

## 4.7. PRESUPUESTOS DE LA FUNCIÓN EMPLEO

**TABLA 39**  
**Presupuesto Total Inicial de la Función Empleo en relación con la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>	25.929.546	26.271.607	26.951.880	31.837.560	30.602.748	34.907.075	40.057.749	65.121.559
<b>Función Empleo (%)<sup>1</sup></b>	1.449.724 5,59	1.631.293 6,21	1.833.375 6,80	1.922.146 6,04	2.061.950 6,74	2.013.800 5,77		5.722.382 8,79
<b>Variación anual Función Empleo</b>	-2,87	12,52	12,39	4,84	7,27	-2,34		

<sup>1</sup> Porcentaje que de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponden a la función Empleo.

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 40**  
**Gastos por capítulos. Presupuesto Inicial Función Empleo (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
C.1 Gastos de Personal	2.318.562	2.301.801	2.293.419	2.213.345	2.167.262	2.506.436	2.669.115	2.885.059
C.1 Gastos de personal	47.932	47.307	54.375	62.011	—	—	—	—
C.2 Gtos.bienes ctes. y serv.	22.000	20.000	22.000	59.250	41.950	44.800	—	—
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	245.000	281.486	359.000	406.000	125.000	85.000	—	2.068.470
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>314.932</b>	<b>348.793</b>	<b>435.375</b>	<b>527.261</b>	<b>166.950</b>	<b>129.800</b>	<b>—</b>	<b>2.068.470</b>
C.6 Inversiones reales	15.000	15.000	15.000	160.000	35.000	4.000	—	—
C.7 Transferencias de capital	1.119.792	1.267.500	1.383.000	1.234.885	1.860.000	1.880.000	—	3.653.912
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>1.134.792</b>	<b>1.282.500</b>	<b>1.398.000</b>	<b>1.394.885</b>	<b>1.895.000</b>	<b>1.884.000</b>	<b>—</b>	<b>3.653.912</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>1.449.724</b>	<b>1.631.293</b>	<b>1.833.375</b>	<b>1.922.146</b>	<b>2.061.950</b>	<b>2.013.800</b>		<b>5.722.382</b>
<b>Variación anual</b>	<b>-2,87</b>	<b>12,52</b>	<b>12,39</b>	<b>4,84</b>	<b>7,27</b>	<b>-2,34</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.



**TABLA 41**  
**Presupuesto Inicial de la Función Promoción y Fomento del Empleo.**  
**Por programas más dotación de gastos (en miles de pesetas)**

Programas	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Promoción y fomento del empleo 3221	1.449.724	1.631.293	1.833.375	1.922.146	2.061.950	2.013.800	—	5.722.382
% Variación	-2,87	12,39	12,4	4,84	7,27	-2,34	—	—

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 42**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Promoción y Fomento del Empleo 3221 (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	54.375	2,97	62.011	3,23	—	—	—	—	—	—	—	—
C.2 Gtos.bienes ctes. y serv.	22.000	1,20	59.250	3,08	41.950	2,03	44.800	2,22	—	—	—	—
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transfer.corrientes	359.000	19,58	406.000	21,12	125.000	6,06	85.000	4,22	—	—	2.068.470	36,15
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>435.375</b>	<b>23,75</b>	<b>527.261</b>	<b>27,43</b>	<b>166.950</b>	<b>8,10</b>	<b>129.800</b>	<b>6,45</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>2.068.470</b>	<b>36,15</b>
C.6 Inversiones reales	15.000	0,82	160.000	8,32	35.000	1,70	4.000	0,20	—	—	—	0,00
C.7 Transfer.de capital	1.383.000	75,43	1.234.885	64,25	1.860.000	90,21	1.880.000	93,36	—	—	3.653.912	63,85
<b>Total operac. de capital</b>	<b>1.398.000</b>	<b>76,25</b>	<b>1.394.885</b>	<b>72,57</b>	<b>1.895.000</b>	<b>91,90</b>	<b>1.884.000</b>	<b>93,55</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>3.653.92</b>	<b>63,85</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>1.833.375</b>		<b>1.922.146</b>		<b>2.061.950</b>		<b>2.013.800</b>				<b>5.722.382</b>	
<b>Variación anual</b>		<b>12,39</b>		<b>4,84</b>		<b>7,27</b>		<b>-2,34</b>	<b>—</b>	<b>—</b>		<b>—</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

La función Empleo, pertenece al grupo de Protección y Promoción Social, en la Consejería de Hacienda y Economía, dentro de la Dirección General de Empleo, Comercio, Consumo e Industria.

Para los años de 1990 y 1998, no se han podido encontrar datos de los presupuestos. Esta función tiene un único programa «Promoción y Fomento del Empleo». Esta denominación del programa, ha variado en algunos años de la serie. Así para los años 1993, 1994, y 1995, la denominación del programa era «Promoción Industrial y Fomento del Empleo», y en 1999, «Promoción Empresarial y Fomento del Empleo».

El análisis que puede hacerse del total de la función (tablas 39 y 40) es el mismo que el correspondiente al Programa (tablas 41 y 42).

El total de la función, tiene una variación anual negativa para los años 1992 (-2,87%), 1997 (-2,34%). El resto de los años analizados es positiva (tabla 39).

De los datos analizados, el de mayor valor, es en 1999, con 5.722 millones, que se distribuyen en los capítulos 4, «Transferencias corrientes», y 7, «Transferencias de capital», (tabla 40). Estas dotaciones de gastos están presupuestadas en Transferencias a Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concretamente a la ADER (*Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja*), creada en 1998.

Por capítulos, el capítulo 7, «Transferencia de capital», es el de mayor dotación, representando hasta el 99,87% en 1997 y el 100% en 1999 del total de Operaciones de capital, y hasta el 93,4% en 1997 y el 90,2% en 1996, respecto al total general de la función Empleo. (tablas 40 y 42).

## 4.8. CONCLUSIONES

El empleo en la Comunidad Autónoma de La Rioja se puede considerar que goza de una situación favorable, de acuerdo a las cifras de paro y ocupación registradas. La tasa de paro en porcentaje de la población activa, se situó en 6,99% para el tercer trimestre del año 2001 según la EPA, por detrás de Navarra (5,84%) y Baleares (4,70%), poniendo de manifiesto que continúa la tendencia al descenso en el desempleo, conforme al dinamismo de la economía riojana. La tasa de actividad según la misma fuente y referida al mismo período estaba en 48,28%; por lo que en términos relativos La Rioja es una de las comunidades autónomas que ha registrado un mayor incremento en las cifras de ocupación respecto al trimestre anterior, junto a Melilla, Canarias, Baleares, Madrid, Cantabria y Castilla y León.

A consecuencia de una excesiva liberación del mercado de trabajo, muchas personas se ven desplazadas del mismo. La desregulación ha desembocado en políticas sobre personas menos restrictivas y a una reducción de la protección de los trabajadores, especialmente de los llamados desfavorecidos. La Unión Europea ha tenido que intervenir para coordinar las políticas de los Estados miembros, creando un marco político de compromisos de los Estados para proteger, desde programas especiales, a los desempleados con mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. Estas políticas se mueven, desde los acuerdos de Luxemburgo en 1997, en torno a los siguientes ejes: políticas para el empleo de los jóvenes menores de 25 años, parados adultos, políticas de formación y de orientación laboral, desarrollo de nuevos yacimientos de empleo, políticas fiscales, políticas relacionadas con la jornada laboral y con préstamos para las iniciativas para el empleo.

El Gobierno del Estado aprueba desde 1998 planes anuales de acción para el empleo, dentro del marco de las indicadas orientaciones comunitarias. Buena parte de los capítulos de estos planes nacionales concierne a diversos aspectos del fomento del empleo, como el apoyo fiscal al empleo en las pequeñas empresas y el refuerzo de la igualdad de oportunidades de ciertos grupos de trabajadores en el empleo y el mercado de trabajo. Las medidas de fomento del empleo de las Comunidades Autónomas, cuya extensión e importancia económica se han incrementado notablemente a partir de los años noventa, constituyen, un complemento de las normas y medidas adoptadas a nivel nacional.

La evolución de nuestra legislación señala una evolución desde una política de simple fomento del empleo a una política de fomento del empleo estable. En un primer momento las medidas económico-financieras de fomento del empleo estable no incentivaron la contratación indefinida, al concretarse en el contrato de trabajo temporal. Esta situación de partida experimentó un giro apreciable en los primeros años noventa y el momento final de esta evolución hacia el fomento del empleo estable está marcado por la reforma laboral de 1997, cuya

línea se mantiene en la reforma laboral de 2001; ambas se han propuesto el fomento de la contratación indefinida. Poco a poco se ha eliminado la contratación temporal en la enumeración de medidas de fomento del empleo y se apuesta por facilitar la colocación de los trabajadores (subvenciones, desgravaciones...) que se orientan a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido.

La política de empleo en nuestra comunidad se sitúa en la línea de bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social y otros incentivos fiscales para las empresas, de manera que estas medidas estimulen la contratación, intentando además que los contratos se establezcan con garantías de estabilidad, sobre todo, para aquellos colectivos con mayor dificultad de empleabilidad: parados de larga duración, mayores de 45 años, mujeres con responsabilidades familiares no compartidas, discapacitados (procurando su contratación tanto en centros especiales de empleo como en empresas normalizadas), perceptores de IMI, ex-toxicómanos, jóvenes con abandono o fracaso escolar, etc.

Se desarrollan proyectos y acciones dirigidos a fomentar el empleo, que contemplan la concesión de subvenciones para: desarrollar programas de formación y fomento del empleo en la Comunidad, fomentar el autoempleo y promoción de las Iniciativas Locales de Empleo, promovidas por corporaciones locales de la Comunidad Autónoma, fomentar la economía social a través de la creación de Cooperativas de Trabajo Asociado, las SAL y SLL, ayudas para instrumentar un plan de promoción para la pequeña y mediana empresa, etc.

Las ayudas y subvenciones concedidas se financian con cargo a los presupuestos de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, y en algunos casos, los proyectos son cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

Es importante en nuestra Comunidad, la demanda de trabajadores que se produce cada año por las actividades laborales tradicionales propias de la economía rural, como la vendimia o la recogida de patata, entre otras, así como las estrategias de supervivencia y alternativas de trabajo propias de la economía sumergida, en relación con la industria del calzado, llevadas a cabo, principalmente, por grupos de inmigrantes no regularizados y mujeres con responsabilidades familiares no compartidas.

El empleo es un tema decisivo para la inclusión y reinserción en la sociedad, así como para la lucha contra la exclusión. El desempleo en muchas ocasiones aparece estrechamente ligado a situaciones de pobreza y marginación dando lugar a problemas como la falta de vivienda adecuada, estados carenciales de salud física y psíquica, y problemas sociales de diversas características.

Se hace necesario, por tanto, abordar el desempleo adoptando un enfoque transversal, con implicación de los sistemas de protección social que garantizan el bienestar social de los ciudadanos, Servicios Sociales, Trabajo e Industria, Educación y Vivienda junto con la colaboración de los agentes sociales.

Son necesarias políticas proactivas que generen ocupación y empleo, sobre políticas, para mantener a los desempleados ya que el sistema depende de las cotizaciones y en nuestra cultura también de la familia, si el empleo es inestable, los hogares también se vuelven inestables. Cuando el trabajo aparece como inestable y precario, crece el número de miembros de cada familia que demandan empleo, para conseguir mayor estabilidad.

Es necesario seguir fomentando la formación de empresas y cooperativas ayudando en la inversión a sus promotores, la conversión de contratos temporales en fijos, en los impuestos concesión de créditos a bajo interés, así como fomentar la creación de empresas de inserción que inician en el trabajo a las personas que tienen más dificultad de empleabilidad.

El abanico de prestaciones de los sistemas de protección social se ha ampliado, sin embargo, las cuantías estipuladas en las pensiones mínimas y no contributivas, en muchas

ocasiones son escasas y no favorecen la participación autónoma de quien las recibe en la sociedad, ya que sigue demandando protección a los distintos sistemas de Bienestar Social. Por lo que es necesario mantener un alto nivel de protección social.

## 5. VIVIENDA

### 5.1. HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

España se puede contar entre los países europeos pioneros en la canalización de la atención de los poderes públicos hacia el tema de la vivienda. Entre la Ley de Casas Baratas, de 12 de junio de 1911, primera que se promulga en la materia y el vigente sistema de Viviendas de Protección Oficial se ha desarrollado una larga sucesión de regímenes protectores. Los sistemas de Casas Baratas, Económicas y para funcionarios cubren un primer período que alcanza hasta 1935, año sacudido por fuertes fenómenos de paro y en el que se articula el de viviendas de la Ley «Salmón». Los regímenes de Viviendas Protegidas, Bonificables, de Renta Limitada y de Protección Oficial ocupan un segundo tramo iniciado en 1939 y que llega hasta 1976.

Las políticas concretas con que los gobiernos españoles habían abordado a principios de los años 70, la solución de los problemas económicos, laborales y sociales, tenían una clara tendencia intervencionista. La evolución hacia una mejor democracia política, exigía un cambio hacia la democracia laboral, social y económica. De ahí que las políticas a aplicar en el campo de la vivienda a partir de diciembre de 1975 debían ser al mismo tiempo realistas y situarse en una línea liberalizadora. Esta línea económica y socialmente liberalizadora es la que aparece en toda la legislación sobre Viviendas Sociales dictada a lo largo de 1976.

La Vivienda Social constituye una operación de gran magnitud emprendida por el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Vivienda en 1976, con el objetivo de salvar el déficit de viviendas en el sector más necesitado de la sociedad española. Con ello, se vino a responder a un problema ampliamente sentido por la mayoría de los ciudadanos, tratando de actuar con eficacia ante una cuestión de estricta justicia. El acceso a la vivienda de las economías de poder adquisitivo más bajo, se hubiera quedado en una grave preocupación política o un principio inoperante de justicia social, de no haber tomado cuerpo en unas instituciones jurídicas y financieras.

La filosofía que orientó la nueva política estaba constituida por un conjunto de ideas clave: 1. Identificación de las verdaderas personas o familias necesitadas de la Vivienda Social; 2. El pago de la Vivienda Social no ha de superar un prudente porcentaje del salario familiar; 3. Los beneficiarios de la Vivienda Social, han de comprar en un mercado de viviendas normal; 4. Las familias que no tengan posibilidades para acceder a la Vivienda Social, han de ser atendidas por procedimientos singulares; por su parte, las familias de clase media, han de disponer también de una oferta adecuada de viviendas; 5. Los recursos nacionales se han de canalizar apoyando a las familias con poca capacidad adquisitiva, sin que se produzca un incremento en los recursos totales empleados en el sector vivienda, que pudiera distorsionar la formación bruta de capital; 6. El programa de Vivienda Social, está dirigido a cubrir unas necesidades excesivas transitorias; junto a ello las cuotas de amortización de los préstamos recibidos por parte de los beneficiarios, son crecientes en el tiempo; ambos hechos han de determinar el que la carga presupuestaria sea decreciente para el Estado, y 7. Se contemplarán preferentemente, las zonas de mayor paro en el país.

Esta gran propuesta, para dar contestación a las necesidades detectadas, fue un fracaso ya que al canalizar las ayudas en un marco legislativo se encorsetó de manera que resultó

inoperativo, dando lugar a una nueva legislación de vivienda que con ciertos matices está en vigor.

## 5.2. COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

De acuerdo al estatuto de Autonomía<sup>108</sup> la Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia exclusiva en *la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, tal y como queda recogido en su capítulo I, artículo 8.16.

Por el Real Decreto 1558/1984, de 1 de agosto, se **traspasaron** a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la **funciones y servicios** de la Administración del Estado **en materia de vivienda** y control de calidad de la edificación.

La Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda, en colaboración con el Gobierno, es la responsable de la planificación de la política Regional en materia de Obras Hidráulicas, carreteras, transportes, ordenación territorial, urbanismo y **vivienda**; así como del desarrollo y ejecución de la política establecida por el Gobierno<sup>109</sup>.

## 5.3. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA<sup>110</sup>

En 1984 la *Consejería de Administración Territorial y Ordenación del Territorio* cambia su ordenación, estructura y funciones dando lugar a la *Consejería de Ordenación del Territorio y Medio ambiente*, ubicándose dentro de ella la **Dirección Regional de Urbanismo y Vivienda**, quedando estructurada en octubre de ese mismo año como **Dirección Regional de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda** y dentro de ella el Servicio de Vivienda y Arquitectura, de la que dependía la sección de vivienda (año 1988). Durante los años 1990 y 1991, la **Dirección General** era de **Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda**. Una nueva modificación en la estructura orgánica de la Administración Autónoma, crea la *Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda* (año 1995), cambiando nuevamente por Decreto 26/1999 de 21 de julio configurándose, entonces, como se recoge en el siguiente organigrama.

La actividad fundamental que desempeña el Servicio de Vivienda es el de la gestión del Plan Nacional de Vivienda y Suelo, con objetivos muy concretos. En este programa se incluyen aspectos relativos a las Viviendas de Protección Oficial, a las Viviendas de Protección Autónoma, a la adquisición de vivienda usada, a la rehabilitación y a la regulación del suelo.

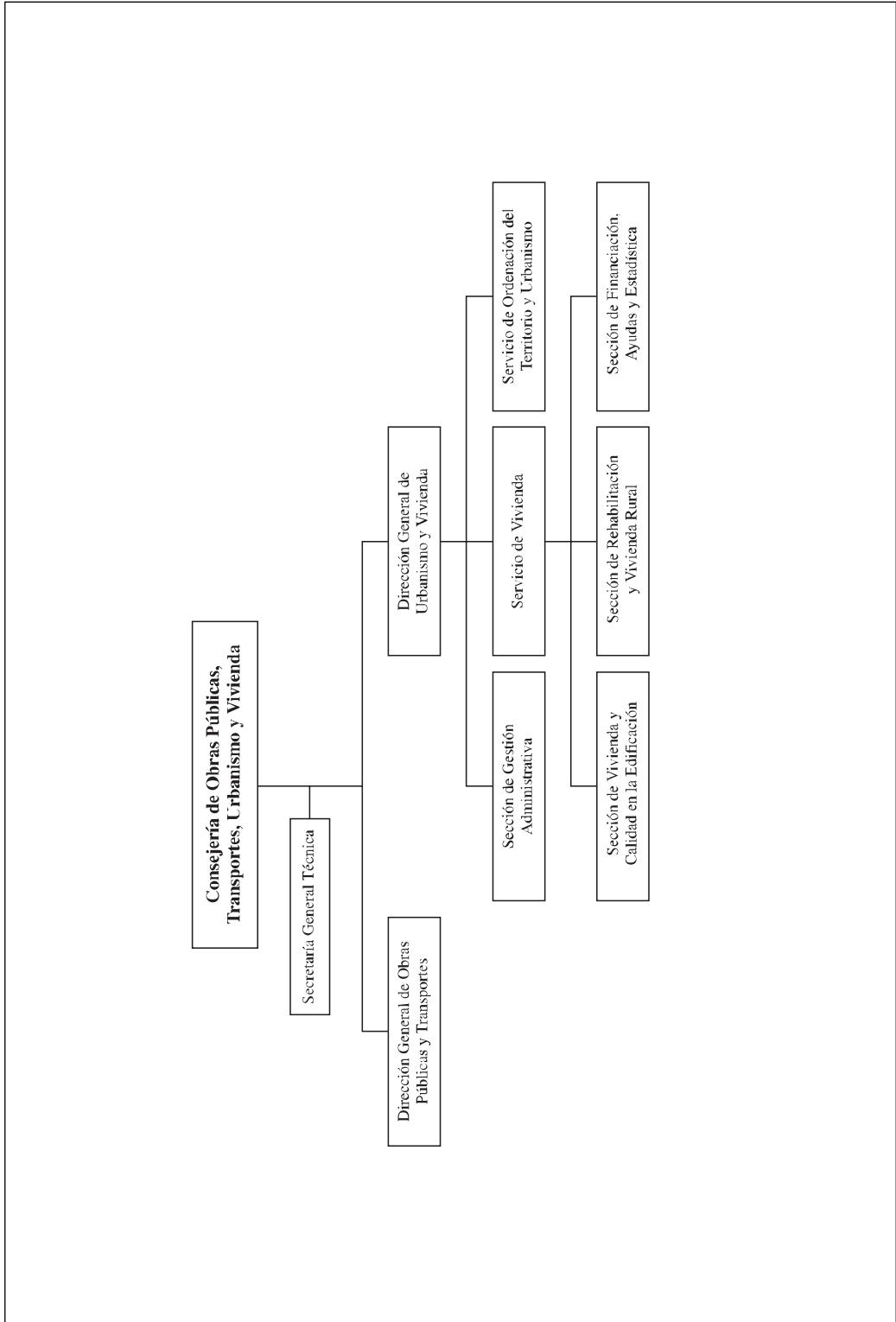
Desde el Servicio de Vivienda se potencia la acción impulsora del Instituto Riojano de la Vivienda, con el fin de facilitar la obtención de vivienda a los más desfavorecidos, y se promueve la vivienda de régimen especial.

La Consejería, a través del Servicio, firma convenios con los Ayuntamientos de la Comunidad, para posibilitar la rehabilitación de edificios de propiedad municipal. También se firman acuerdos con el Ministerio de Fomento para la rehabilitación de edificios singulares, que son propiedad de la Comunidad o de Entidades Locales.

<sup>108</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada mediante Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo) y Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero).

<sup>109</sup> Decreto 31/1999, de 21 de julio, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas (BOR núm. 90, de 22 de julio de 1999).

<sup>110</sup> Decreto 26/1999, de 21 de julio, sobre la Estructura Orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda (BOR núm. 90, de 22 de julio). Modificado por Decreto 12/2001, de 16 de marzo (BOR núm. 34, de 20 de marzo de 2001).



**5.4. PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS****TABLA 43**

<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>
RD 1932/1991, de 20 de diciembre <sup>1</sup>	Medidas de financiación de actuaciones protegibles (1992-1995).	<i>BOE</i> núm. 12 14-01-1992
Decreto 32/1992, de 9 de julio <sup>2</sup>	Regula la Descalificación voluntaria de las viviendas de Protección oficial.	<i>BOR</i> núm. 84 14-07-1992
RD 2190/1995, de 28 de diciembre <sup>3</sup>	Medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo (1996-1999).	<i>BOE</i> núm. 312 30-12-1995
Orden de 20 de marzo de 1996 <sup>4</sup>	Determinación del Area geográfica homogénea y el coeficiente ponderador de ingresos «V».	<i>BOR</i> núm. 38 23-03-1996
Orden de 20 de marzo de 1996 <sup>5</sup>	Financiación de la adquisición protegida de viviendas a precio tasado (1996-1999).	<i>BOR</i> núm. 38 23-03-1996
Orden de 20 de marzo de 1996 <sup>6</sup>	Ayudas económicas para la promoción, adquisición y adjudicación de VPO y suelo (1996-1999).	<i>BOR</i> núm. 38 23-03-1996
Orden de 20 de marzo de 1996 <sup>7</sup>	Financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.	<i>BOR</i> núm. 38 23-03-1996
Decreto 50/1997, de 3 de octubre	Condiciones mínimas de habitabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> núm. 119 4-10-1997
	Bases para la concesión de ayudas a personas con discapacidad para la adaptación de vivienda <sup>8</sup> del Ayuntamiento de Logroño.	<i>BOR</i> núm. 53 2-05-1998
RD 1186/1998, de 12 de junio <sup>9</sup>	Medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo (1998-2001).	<i>BOE</i> núm. 152 26-06-1998
Orden de 22 de junio de 1998 <sup>10</sup>	Ordenanzas que determinan las condiciones mínimas de habitabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	<i>BOR</i> núm. 80 4-07-1998
Orden de 22 de junio de 1998 <sup>11</sup>	Procedimiento de tramitación y otorgamiento de la cédula de habitabilidad.	<i>BOR</i> núm. 80 4-07-1998
RD 63/1998, de 13 de noviembre <sup>12</sup>	Ayudas autonómicas económicas complementarias (1998-2001).	<i>BOR</i> núm. 138 17-11-1998
Orden de 17 de diciembre de 1998 <sup>13</sup>	Financiación de la adquisición protegida de viviendas ya construidas (1998-2001).	<i>BOR</i> núm. 157 31-12-1998

TABLA 43 (continuación)

Normativa	Contenido	Publicación
Orden de 17 de diciembre de 1998 <sup>14</sup>	Financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles (1998-2001).	<i>BOR</i> núm. 157 31-12-1998
Orden de 17 de diciembre de 1998 <sup>15</sup>	Promoción, Adquisición y Adjudicación de VPO, VPA y suelo (1998-2001).	<i>BOR</i> núm. 5 12-01-1999

<sup>1</sup> Modificado por Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo.

<sup>2</sup> Modificado por Decreto 55/2000, de 17 de noviembre (*BOR* núm. 146, de 23 de noviembre). Decreto 13/2001, de 16 de marzo (*BOR* núm. 34, de 20 de marzo).

<sup>3</sup> Modificaciones (*BOE* núm. 139, de 8 de junio de 1996), y Real Decreto 1/1997, de 10 de enero (*BOE*, de 24 de enero de 1997).

<sup>4</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 46, de 11 de abril de 1996).

<sup>5</sup> Modificación Orden de 7 de marzo de 1997 (*BOR* núm. 32, de 15 de marzo de 1997).

<sup>6</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 42, de 2 de abril de 1996).

<sup>7</sup> Suspensión de la financiación por *BOR* núm. 46, de 16 de abril de 1998.

<sup>8</sup> Modificación (*BOR* núm. 51, de 20 de abril de 2000).

<sup>9</sup> Modificado por Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero, y que establece la ayuda estatal directa a la entrada (*BOE* núm. 36, de 10 de febrero).

<sup>10</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 93, de 4 de agosto de 1998).

<sup>11</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 81, de 7 de julio de 1998).

<sup>12</sup> Corrección de errores (*BOR* núm. 143, de 28 de noviembre de 1998), y Modificado por Decreto 71/1999, de 12 de noviembre (*BOR* núm. 142, de 20 de noviembre de 1999). Decreto 13/2001, de 16 de marzo (*BOR* núm. 34, de 20 de marzo).

<sup>13</sup> Modificada por Orden de 7 de diciembre de 1999 (*BOR* núm. 153, de 16 de diciembre).

<sup>14</sup> Modificada por Orden de 1 de marzo de 2000 (*BOR* núm. 34, de 14 de marzo). Corrección de errores (*BOR* núm. 58, de 6 de mayo de 2000).

<sup>15</sup> Modificada por Orden de 30 de noviembre de 1999 (*BOR* núm. 148, de 4 de diciembre).

FUENTE: *BOR* y *BOE*. Elaboración Propia.

## 5.5. LOS PROGRAMAS (LOS PLANES)

Desde comienzos de la presente década, la política de vivienda se ha venido realizando mediante planes plurianuales llevados a cabo entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. El Estado planifica la actividad económica, y la Comunidad Autónoma regula y gestiona los mencionados planes. Esta política de planes plurianuales tuvo su concreción en el Plan desarrollado entre 1992 y 1995, prorrogado con algunas modificaciones para el período 1996 a 1999, sin embargo, y debido entre otros factores, a que la política económica general llevada a cabo en orden al cumplimiento por parte de España, de los criterios de convergencia exigidos para el acceso a la Unión Económica y Monetaria europea, han hecho que el entorno económico y financiero se haya visto modificado, respecto al que podía ser previsible para el período 1996-1999, por lo que el Gobierno consideró necesario introducir modificaciones en cuanto al marco estatal de ayudas financieras a la vivienda, estableciendo un nuevo régimen aplicable al período 1998-2001.

En mayo de 1991, el Gobierno adoptó un documento que recogía las principales líneas a seguir en materia de política de vivienda, entre las que se incluía la elaboración y puesta en práctica de un Plan de Vivienda para 1992-1995. En este Plan se propugnaba la modificación de la legislación sobre arrendamientos urbanos; se destacaba la importancia de que



podiera disponerse de suelo edificable en cantidad y precio adecuados, como pre-requisito fundamental para una oferta de viviendas a precios razonables; se planteaba la reforma del mercado hipotecario, a fin de consolidar la oferta de financiación hipotecaria a largo plazo tendiendo además, a reducir el coste de la misma para los prestatarios finales; se anunciaba la creación de la figura de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, a fin de estimular la oferta en el mercado de alquileres y se exponía la conveniencia de mejorar y reforzar el sistema de cuentas de ahorro vivienda.

El Plan de Vivienda y Suelo para el Período 1996-1999 prolonga la vigencia del anterior marco normativo de política de vivienda con ciertas modificaciones y establece las medidas de financiación para el cuatrienio, con la posibilidad de revisiones anuales de las mismas.

Entre las modificaciones al Plan, se incluye una redefinición y fortalecimiento de las áreas de rehabilitación, una depuración técnica del sistema de ayudas para urbanización de suelo edificable, así como la creación de una línea de ayudas a medio y largo plazo para la creación de patrimonios públicos de suelo edificable, siempre con destino preferente a viviendas de protección oficial; la posibilidad inédita hasta ahora, de que el Estado cofinancie las viviendas de protección oficial de promoción pública de las Comunidades Autónomas, preferentemente con destino a alquiler para hogares con bajos niveles de ingresos, y finalmente, la posibilidad de que se acojan a la financiación cualificada, una serie de viviendas de nuevas tipologías, así como de experiencias piloto de carácter medioambiental y criterios de calidad.

El Plan Nacional de Vivienda para el Período 1998-2001 se propuso mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentando la oferta de viviendas en alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora, propiciando la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas; contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda.

Durante la vigencia del PLAN se pone a disposición de promotores y adquirentes importantes ayudas que, con cargo a los recursos autonómicos y estatales, facilitarán el acceso a la vivienda a quienes no puedan hacerlo en las condiciones actuales del mercado. La Dirección General de Urbanismo y Vivienda es la encargada de tramitar y conceder las ayudas públicas que consisten en: préstamos cualificados con subsidiaciones de las cuotas, y subvenciones a fondo perdido, que reducirán de manera importante los esfuerzos económicos que tendrán que realizar los futuros compradores.

Las familias numerosas, familias monoparentales con dos o más hijos, o con uno si es minusválido, jóvenes (de hasta 35 años<sup>111</sup>), personas con discapacidad, familias en riesgo social y personas en situación de riesgo o exclusión social, son los grupos sociales que se contemplan de manera especial<sup>112</sup>.

Recientemente ha sido aprobado un nuevo PLAN, para el periodo 2002-2005. En este último Plan se apuesta por mantener los préstamos cualificados, las subvenciones, la subsidiación de los préstamos cualificados así como las ayudas a la entrada, pero por primera vez, podrán ser acumulables, en determinados casos (familias con ingresos inferiores a 3,5 veces el SMI), se refuerzan las ayudas para las familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el SMI, al igual que el primer acceso a la vivienda o el segundo cuando lo obligue el aumento de los

<sup>111</sup> La ampliación de «joven» hasta la edad de 35 años ha sido una de las modificaciones introducidas por el decreto 13/2001, de 16 de marzo, ya que hasta entonces sólo podían solicitar las ayudas los menores de 30 años.

<sup>112</sup> Artículo 17, Decreto 63/9898, de 13 de noviembre (BOR núm. 138, de 17 de noviembre).

miembros de la familia. Asimismo, se han articulado medidas para fomentar el alquiler entre los jóvenes, a quienes se concederá, además, una ayuda de 500.000 pesetas para la adquisición de su primera vivienda y se contemplan apoyos económicos de hasta 700.000 pesetas, para familias numerosas, dependiendo del número de hijos.

A través del establecimiento de convenios entre la Administración Central y el Gobierno Autónomo<sup>113</sup> se concretan una serie de objetivos para facilitar y favorecer el acceso a la vivienda a los ciudadanos de La Rioja y especialmente para aquellos que se encuentran en una situación económica más desfavorecida.

En dichos convenios se acuerdan aspectos tales como:

- a) Objetivos totales en número de actuaciones protegibles a financiar.
- b) Compromisos presupuestarios a asumir por parte de cada Administración.
- c) Compromisos de aportación de suelo a precio reducido, por parte de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, incluidas en los programas de actuación de dichas Comunidades.
- d) Compromisos en materia de gestión de los Planes, expresando los instrumentos y medidas a adoptar por parte de cada Administración.
- e) Determinación de áreas territoriales prioritarias, respecto a las cuales cabrá establecer convenios-programa entre ambas Administraciones.
- f) Mecanismos de flexibilización temporal respecto al cumplimiento de los objetivos.

Las actuaciones protegibles que se contemplan son las siguientes:

- La promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción sujetas a regímenes de protección pública, así como la adquisición de dichas viviendas.
- La adquisición de viviendas ya construidas.
- La rehabilitación de áreas, edificios, viviendas e integral de edificios de una sola vivienda.
- La urbanización y adquisición de suelo residencial, y formación de patrimonios públicos de suelo.

En todos los convenios también se establecen ayudas y subvenciones de diferentes tipos que la Comunidad Autónoma de La Rioja concede con cargo a sus recursos:

- Subvenciones personales, para acceder a la propiedad de Viviendas de Protección Oficial, tanto en régimen general como en régimen especial.
- Subvenciones personales, para la adquisición de viviendas declaradas protegidas por la Comunidad Autónoma (Viviendas de Protección Autónoma).
- Subvenciones personales, para la adquisición de viviendas ya construidas.

---

<sup>113</sup> El 21 de enero de 1992, se firma un convenio bilateral, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Autónoma de La Rioja (Consejería de Obras Públicas y Urbanismo), con el fin de abordar conjuntamente la problemática de vivienda de La Comunidad Autónoma para el período 1992-1995. El 29 de enero de 1996, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente firma con la Comunidad Autónoma de La Rioja (Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda) un segundo convenio sobre actuaciones de vivienda y suelo durante el período comprendido entre 1996 y 1999. El 19 de Noviembre de 1998, se firma un convenio bilateral, entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de La Rioja (Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda), para la puesta en marcha del Plan de vivienda para el período 1998/2001.

- Subvenciones personales, para actuaciones de Rehabilitación.
- Subvenciones a promotores de viviendas protegidas, de nueva construcción en arrendamiento.

La Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, a través de la Dirección General de la vivienda, reconoce el derecho a la subsidiación de los préstamos cualificados y gestiona la tramitación de las ayudas estatales (Ministerio de Fomento).

Actuaciones en Materia de Vivienda conveniadas para la Comunidad Autónoma de La Rioja en el desarrollo de los distintos planes:

**TABLA 44**

Tipo de actuación	Plan 1992-1995		Plan 1996-1999		Plan 1998-2001	
	Núm. de actuación	T. Coste mll. ptas.	Núm. de actuación	T. Coste mll. ptas.	Núm. de actuación	T. Coste mll. ptas.
<b>Viviendas de Protección</b>						
<b>Oficial. Grupo A</b>	—	—	—	—	1.335	841,90
<b>Régimen Especial</b>	<b>1.235</b>	<b>2.395</b>	<b>947</b>	<b>2.063,89</b>		
Venta	1.135	2.180	857	1.806,59	460	464,49
Alquiler	100	215	90	257,30	125	351,55
<b>Régimen General</b>	<b>1.670</b>	<b>1.030</b>	<b>2.691</b>	<b>1.985,64</b>		
Venta 1.ª ACC	345	444	2.441	1.695,94	—	—
Alquiler	0	0	250	269,70		
<b>Protección autonómica</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>780</b>	<b>323,60</b>
<b>Vivienda precio Tasado</b>	<b>1.265</b>	<b>758</b>	<b>2.025</b>	<b>1.249,19</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
V.P.U.*	—	—	—	—	1.965	1.027,15
<b>Rehabilitación</b>	<b>1.790</b>	<b>944</b>	<b>2.535</b>	<b>736,25</b>	<b>2.443</b>	<b>886,72</b>
Edificios	1.790	944	2.305	588,55	2.363	845,52
Areas	—	—	230	147,70	80	41,20
<b>Cofinanciación VPO</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Venta	—	—	0	0	0	0
Alquiler			0	0	0	0
<b>Total viviendas</b>	<b>5.960</b>	<b>5.128</b>	<b>8.198</b>	<b>6.014,97</b>	<b>7.108</b>	<b>3.895,82</b>
<b>Total suelo</b>	<b>2.365</b>	<b>441</b>	<b>2.845</b>	<b>274,00</b>	<b>2.341</b>	<b>191,09</b>
<b>Total vivienda+suelo</b>	<b>8.325</b>	<b>5.569</b>	<b>11.043</b>	<b>6.288,97</b>	<b>9.449</b>	<b>4.086,91</b>

\* Viviendas ya construidas o existentes.

FUENTE: Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda. Elaboración Propia.

Las ayudas que presta la Comunidad Autónoma se regulan desde 1992 de forma complementaria a las que han establecido los Planes de Vivienda. Estas ayudas han ido incrementando su cuantía, adaptándose a las demandas sociales. Así, desde 1991 al primer semestre de 1995 se concedieron un total de 3.000 millones de pesetas en ayudas directas, una cantidad que se duplicó en el período comprendido entre el primer semestre de 1995 hasta diciembre del año pasado, alcanzando los 6.426 millones. Para el 2001 se presupuestan en el área de vivienda 1.975 millones de pesetas, de los cuales 1.456 millones van dirigidos a ayudas directas.

Nivel de préstamos y subvenciones en viviendas:

TABLA 45

	Años				Total (millones de pesetas)
	1996	1997	1998	1999	
Subvenciones	1.202	1.372	1.566	1.479	6.425
Préstamos	8.918	11.300	11.879	9.880	49.618

FUENTE: Gobierno de La Rioja. Revista Comunidad.

Las buenas expectativas han animado al Gobierno de La Rioja<sup>114</sup> a intervenir, dentro de sus competencias, en el ámbito de los impuestos con el fin de colaborar en la consecución de un mayor poder adquisitivo para los ciudadanos. A la reforma genérica que hizo el Gobierno del Estado en el Impuesto sobre la Renta, el gobierno regional añadió la posibilidad de que los jóvenes riojanos puedan deducir el 3% de las cantidades que inviertan en la adquisición, construcción, ampliación o rehabilitación de su vivienda habitual. Asimismo, cualquier riojano se puede deducir por adquirir, construir, ampliar o rehabilitar una segunda vivienda en el medio rural el 7% del dinero invertido.

Estas deducciones se empezaron a aplicar en la campaña del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1998 y 2.559 riojanos se beneficiaron de ellas, la mayor parte (2.296) jóvenes que accedían a su primera vivienda.

Por su parte, el Ayuntamiento de Logroño<sup>115</sup>, concede subvenciones a los jóvenes (menores de 32 años), para la adquisición de primera vivienda. Asimismo, la Corporación Local contempla, bajo una serie de requisitos legales, la promoción, construcción, adjudicación y disfrute de viviendas, bajo el régimen de protección pública municipal, lo que prevé elevar a norma general de ordenanza.

Asimismo, ha aprobado un presupuesto de 56 millones de pesetas para la creación de una «oficina de vivienda», para dar información a los ciudadanos y controlar que las viviendas de protección oficial las adquieran, de entre los solicitantes, aquellas personas que realmente las necesiten.

## 5.6. RECURSOS (INSTITUCIONALES)

### IRVI: Instituto de la Vivienda de la Rioja

Constituido a finales de 1990 como empresa privada dotada de personalidad jurídica propia y cuyos socios capitalistas son el Ayuntamiento de Logroño y la Comunidad Autónoma

<sup>114</sup> Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas (BOR núm. 156, de 29 de diciembre de 1998).

<sup>115</sup> Sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 1999.

ma de La Rioja, con un objeto social: la promoción de viviendas de protección oficial en cualquiera de sus regímenes.

Su área de actuación se extiende a toda La Rioja, atendiendo a las necesidades de los pequeños municipios, en los cuales a menudo es muy difícil que la promoción privada ponga en marcha ciertas actuaciones, evitando así su desertización.

Entre 1990 y 1995 el IRVI entregó 334 viviendas y entre los años 1995 y 2000 ha entregado 666 viviendas.

### Oficina Municipal de Rehabilitación de edificios y viviendas

Desde el año 1984 el ayuntamiento de Logroño, dispone de un servicio de consulta, asesoramiento y tramitación orientado a la rehabilitación de viviendas y locales en el Centro Histórico, y de edificios o áreas de interés fuera de esta ubicación. En ella se ofrece:

- Asesoramiento general sobre rehabilitación (necesidades, obras que se pueden realizar, subvenciones, etc.).
- Emisión de informes previos a las obras.
- Asesoramiento sobre presupuestos de obra.
- Gestiones para acuerdos en comunidades de vecinos.
- Tramitación y gestión de la documentación necesaria en los expedientes de rehabilitación con subvención municipal.
- Información general respecto a las subvenciones otorgadas por otras entidades (Comunidad Autónoma, etc.) y asesoramiento en su tramitación.
- Acciones encaminadas al bienestar social del «Casco Antiguo» de Logroño.
- Ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptación de edificios y viviendas de personas con discapacidad.

## 5.7. PRESUPUESTOS DE LA FUNCIÓN VIVIENDA

**TABLA 46**  
**Presupuesto Total Inicial de la Función Vivienda en relación con la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>	25.929.546	26.271.607	26.951.880	31.837.560	30.602.748	34.907.075	40.057.749	65.121.559
<b>Función Vivienda (%)<sup>1</sup></b>	881.454 3,40	1.650.620 6,28	1.585.764 5,88	1.723.988 5,41	1.422.174 4,65	1.571.282 4,50	1.855.608 4,63	2.237.810 3,44
<b>Variación anual Función Vivienda</b>	-55,87	87,26	-3,93	8,72	-17,51	10,48	18,10	20,60

<sup>1</sup> Porcentaje que de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponden a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda.

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 47**  
**Gastos por capítulos. Presupuesto Inicial Función Vivienda (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
C.1 Gastos de personal	110.465	98.876	142.260	143.684	116.046	125.757	121.720	143.626
C.2 Gtos.bienes ctes. y serv.	9.810	5.864	28.189	34.989	50.300	49.100	50.573	65.723
C.3. Gastos de financiación	—	—	—	—	—	2.200	—	—
C.4 Transferencias corrientes	—	—	—	—	—	—	4.900	3.461
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>120.275</b>	<b>104.740</b>	<b>170.449</b>	<b>178.673</b>	<b>166.346</b>	<b>177.057</b>	<b>177.193</b>	<b>212.810</b>
C.6 Inversiones reales	225.786	526.700	399.221	599.221	101.970	2.300	22.415	165.000
C.7 Transferencias de capital	418.343	649.000	1.016.094	946.094	1.153.858	1.391.925	1.656.000	1.860.000
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>644.129</b>	<b>1.175.700</b>	<b>1.415.315</b>	<b>1.545.315</b>	<b>1.255.828</b>	<b>1.394.225</b>	<b>1.678.415</b>	<b>2.025.000</b>
C.8 Activos financieros	50.000	300.000	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	67.050	70.180	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>117.050</b>	<b>370.180</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>881.454</b>	<b>1.650.620</b>	<b>1.585.764</b>	<b>1.723.988</b>	<b>1.422.174</b>	<b>1.571.282</b>	<b>1.855.608</b>	<b>2.237.810</b>
<b>Variación anual</b>	<b>-55,87</b>	<b>87,26</b>	<b>-3,93</b>	<b>8,72</b>	<b>-17,51</b>	<b>10,48</b>	<b>18,10</b>	<b>20,60</b>

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 48**  
**Presupuesto Inicial de la Función Promoción y Fomento del Empleo.**  
**Por programas más dotación de gastos (en miles de pesetas)**

Programas	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Admón. Gral. de la								
Vivienda 4311	881.454	1.650.620	1.585.764	1.723.988	1.422.174	1.571.282	1.855.608	2.237.810
% Variación anual	-55,87	87,26	-3,93	8,72	-17,51	10,48	18,10	20,60

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

**TABLA 49**  
**Resumen General de Gastos por capítulos del Presupuesto Inicial.**  
**Promoción y Ayuda para la Construcción, Rehabilitación y Acceso a la vivienda**  
**(en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
C.1 Gastos de personal	142.260	8,97	143.684	8,33	116.046	8,16	125.757	8,00	121.720	6,56	143.626	6,42
C.2 Gtos. bienes ctes. y serv.	28.189	1,78	34.989	2,03	50.300	3,54	49.100	3,12	50.573	2,73	65.723	2,94
C.3 Gastos de financiación	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.4 Transferencias corrientes	—	—	—	—	—	—	2.200	0,14	4.900	—	3.461	0,15
<b>Total operaciones ctes.</b>	<b>170.449</b>	<b>10,75</b>	<b>178.673</b>	<b>10,36</b>	<b>166.346</b>	<b>11,70</b>	<b>177.057</b>	<b>11,27</b>	<b>177.193</b>	<b>9,55</b>	<b>212.810</b>	<b>9,51</b>
C.6 Inversiones reales	399.221	25,18	599.221	34,76	101.970	7,17	2.300	0,15	22.415	1,21	165.000	7,37
C.7 Transfer. de capital	1.016.094	64,08	946.094	54,88	1.153.858	81,13	1.391.925	88,59	1.656.000	89,24	1.860.000	83,12
<b>Total operac. de capital</b>	<b>1.415.315</b>	<b>89,25</b>	<b>1.545.315</b>	<b>89,64</b>	<b>1.255.828</b>	<b>88,30</b>	<b>1.394.225</b>	<b>88,73</b>	<b>1.678.415</b>	<b>90,45</b>	<b>2.025.000</b>	<b>90,49</b>
C.8 Activos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C.9 Pasivos financieros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operac. financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>1.585.764</b>		<b>1.723.988</b>		<b>1.422.174</b>		<b>1.571.282</b>		<b>1.855.608</b>		<b>2.237.810</b>	
<b>Variación anual</b>	<b>-3,93</b>		<b>8,72</b>		<b>-17,51</b>		<b>10,48</b>		<b>18,10</b>		<b>20,60</b>	

FUENTE: Presupuestos anuales de la CAR y Estadística Presupuestaria de la CAR. Elaboración propia.

La función Vivienda, está gestionada actualmente, por la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, a través de un único Programa bajo la denominación *Promoción y Ayuda para la Construcción, Rehabilitación y Acceso a la Vivienda*.

No siempre la denominación de la Dirección General ha sido la misma, durante los años 1990 y 1991, la dirección General era de Medio Ambiente, Urbanismo, y Vivienda. A partir de 1992, pertenece a la función Vivienda y Urbanismo, y dentro de ella a la Subfunción Vivienda.

La proporción que la función Vivienda tiene dentro del presupuesto total de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se mantiene moderadamente constante. Los años 1991 (7,85%) y 1993 (6,28%) son los más elevados y 1999 (3,44%), el de menor participación.

La variación interanual, toma valores positivos que alcanzan hasta 608,96% en 1991, en toda la serie excepto los años 1992, 1994 y 1996, con valores negativos de -55,87%, -3,93% y -17,51%, respectivamente (tabla 46).

El Incremento tan elevado (608,96%) en 1991, corresponde al capítulo 6, «Inversiones reales», con un valor de presupuesto inicial de 1194 millones de pesetas (tabla 47).

La variación negativa (55,87%) interanual más elevada es en el año 1992, por disminución en todos los capítulos excepto en el 4, «Transferencias de capital», y en el 9, «Pasivos financieros».

Respecto a la participación por capítulos, sobre el total de presupuesto de la función, es el capítulo 7, «Transferencias de capital», el de más elevado porcentaje durante todos los años de la serie, menos en 1991 (9,56%). Siendo el valor más elevado 89,24% en 1998 (tabla 49).

Dentro de este capítulo 7, «Transferencias de capital», la participación más importante es al concepto Adquisición V.P.O. (Viviendas de Protección Oficial) tanto en régimen general y especial, que en 1999, representa el 95,10% del total de capítulo.

## 5.8. CONCLUSIONES

Las familias españolas deben a bancos y cajas de ahorros 31 billones de pesetas por sus hipotecas. En poco más de un lustro, los ciudadanos han pedido un 252% más de dinero para pagar una vivienda, según la Asociación Hipotecaria Española. Por si fuera poco, los compradores se dejan cada mes, de media, el 40% del sueldo bruto en su hipoteca.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, en diciembre de 1999, el precio del m<sup>2</sup> se situaba en torno a las 141.400 pesetas, pasando a 161.400 pesetas en el mismo mes del año 2000.

Del análisis de estos datos y del esfuerzo gubernamental en materia de vivienda se puede llegar a la conclusión de que la política de vivienda está cambiando, haciendo más fácil el acceso a la misma a través de la concesión de subvenciones y otro tipo de ayudas, sin embargo, el precio de la vivienda sigue siendo elevado y en muchos casos la financiación a largo plazo resulta muy cara. Las personas afectadas por el paro y el empleo inestable, «los pobres trabajadores», no cuentan con los recursos necesarios para acceder a una vivienda digna, debido a que el esfuerzo económico que tiene que hacer una familia para comprar una vivienda, incluso con ayudas oficiales, supone casi la mitad de los ingresos.

Ante esta situación se produce un aumento del número de miembros de cada núcleo familiar que se ve obligado a trabajar, para obtener mayores ingresos que posibiliten afrontar los gastos mensuales, considerando el pago de alquiler o préstamo para adquisición de vivienda uno de los principales y más fuertes.

El problema de vivienda a pesar de los diferentes tipos de ayudas y subvenciones que se han articulado, sigue sin resolverse para determinados colectivos de excluidos, que se encuentran privados de la misma y sin posibilidad por sí solos, de satisfacer dicha necesidad debido a los bajos ingresos económicos con los que cuentan.

En los distintos Planes de Vivienda se advierte una sensibilidad respecto a dichos colectivos, pero no se articula ninguna medida directa dirigida específicamente a colectivos más marginales: familias con escasos recursos económicos, sin techo, minorías étnicas... ni se «vislumbra» aumentar la ayuda pública a viviendas dedicadas a casas de acogida y/o tuteladas; actuaciones que sólo se desarrollan desde el Sistema de Servicios Sociales.

La realidad es que la vivienda social, en un alto porcentaje, se encuentra en manos de familias con rentas altas y medias, debido a que la política seguida para la concesión de préstamos se basa en la tenencia de empleo estable e ingresos suficientes para poder devolver el anticipo.

A pesar de las ayudas y subvenciones concedidas para facilitar el acceso a la vivienda, esto no es tarea fácil, ya que los préstamos sólo cubren el 80% del valor de la misma, por lo que es necesario contar con ahorros y normalmente los jóvenes, familias numerosas, personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, no disponen de ellos.

La lógica de los préstamos para poder comprar una vivienda no ha cambiado a lo largo del tiempo, sigue siendo la misma, que nos encontramos en los experimentos socialistas de Luis Bonaparte en 1867, cuando se construyeron 800 casas para los obreros que después de 13 a 15 años de pagos mensuales de un alquiler elevado, la casa pasaba a ser propiedad de los obreros. Hoy hablaríamos de cuotas mensuales entregadas al banco para pagar el préstamo de manera que, el propietario de la vivienda es el banco o caja de ahorros durante los primeros 15, 20 ó 25 años.



A las viviendas libres sólo pueden acceder jóvenes, parejas de profesionales o de élite obrera que trabajan los dos y tengan ahorros o sus familias les apoyen. Como consecuencia, el resto de la población queda en competencia para las viviendas de protección oficial y de Promoción Pública, de las cuales se construyen pocas para la demanda existente<sup>116</sup>. Diagnóstico que queda avalado por las 4.000 solicitudes que se presentaron para optar a las 84 viviendas de la última promoción de VPO del IRVI; la demanda actual es muy superior a la oferta, lo que conlleva a un encarecimiento del precio de las viviendas no protegidas.

Las propias administraciones participan en la especulación. El precio de la vivienda aumenta porque el suelo es caro y el suelo público no aparece como competencia para el sector privado.

Se está mejorando la oferta de viviendas en régimen de alquiler y se conceden ayudas para la rehabilitación, lo que supone una conservación del parque residencial existente, que influye positivamente en la resolución del problema de falta de suelo que se constata en muchas ciudades y produce un abaratamiento de los alquileres.

Sin embargo, los alquileres siguen siendo altos. Pagar un alquiler hoy en día, es como pagar una hipoteca mensual (por similitud en la cuantía económica, precio de alquiler/mes = dinero destinado al pago del préstamo/mes).

Las políticas de vivienda en muchas ocasiones son también urbanísticas, como por ejemplo la política de rehabilitación de edificios y de mejora de los centros históricos, lo que lleva a que en ellos (como ocurre en La Comunidad Autónoma de La Rioja) sean demolidos y dados por ruinosos edificios antiguos en cuyo suelo se reedifican nuevas viviendas, o a que sean recuperados y utilizados por organismos oficiales.

Debe ser verdad, que la construcción de viviendas, aún protegidas y generadoras de derecho a préstamos con un interés más ventajoso para el adquirente, «inclusive cuando no se pisotean todas las leyes de la higiene y de la calidad», es perfectamente rentable desde el punto de vista del capital, ya que «todo capital invertido, con arreglo a una necesidad es rentable cuando se explota racionalmente».

Los diseños de las políticas en materia de vivienda, deben decantarse por aumentar las ayudas directas, subvenciones para viviendas no calificadas como protegidas, la utilización de las viviendas vacías y los pisos con bajos alquileres<sup>117</sup> —de manera que se adecuen a las necesidades económicas de los grupos menos favorecidos— a la vez que elaborarse de manera transversal con las políticas de empleo, ya que la vivienda será más accesible si se apuesta por una contratación estable.

## 6. DISCAPACIDAD Y BIENESTAR SOCIAL EN LA RIOJA

Respecto al colectivo social que presenta algún tipo de discapacidad, podemos reseñar que una persona se encuadra en esta categoría, cuando presenta algún tipo de restricción o anormalidad permanente de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Estas minusvalías acaban generando desventajas sociales al impedir, o en el mejor de los casos limitar, el normal desempeño de los roles, principalmente el trabajo, asociados a la edad, el estatus o el género. Si bien la ocupación es el elemento más visible que se ve afectado por las discapacidades y deficiencias de los estados de salud, otros aspectos como su

<sup>116</sup> La Administración Pública del Bienestar Social. Coordinador, Jordi Garces Ferrer. Tirant lo Blanch Valencia (1994), pág. 149.

<sup>117</sup> Según Ana Terrazas, responsable de Acción Institucional del Sindicato Comisiones Obreras, «el mercado de la vivienda de alquiler es casi inexistente en La Rioja, lo que contrasta con las más de 13.000 viviendas vacías que existen en Logroño».

integración social, sus hábitos cotidianos, sus proyectos de vida autónoma y, en definitiva, sus expectativas de futuro se ven seriamente afectadas por su situación personal. En suma, las discapacidades sientan las bases para que el colectivo que las padece esté expuesto a los procesos de marginación y exclusión social.

En España cerca de tres millones y medio de personas tienen algún tipo de discapacidad y/o deficiencias<sup>118</sup> que les dificulta su participación normalizada en la vida económica, social y cultural, debido a sus limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales y a los obstáculos que aún existen en la sociedad.

En La Rioja existe una población de 5.226 personas discapacitadas con edades comprendidas entre los 6 y los 64 años, lo que sitúa nuestra Comunidad Autónoma en la mejor posición relativa, con una tasa de 26,53 por mil habitantes, siendo un 42% inferior a la tasa nacional.

En cuanto a las tasas de discapacidad en este grupo de edad, de cada mil personas, 17 tienen alguna discapacidad para desplazarse fuera del hogar y 14 dificultad para los desplazamientos dentro del hogar; le siguen realizar las tareas domésticas con 11 personas de cada mil y 8 tienen dificultades para cuidar de sí mismos; valores más bajos toman las discapacidades sensoriales del oído y la vista, presentando tasas de 4 y 3 respectivamente.

Respecto a las personas de 65 y más años, el total asciende a 8.877 siendo su tasa un 43% inferior a la nacional. De cada 1.000 personas de 65 y más años, 128 tienen alguna discapacidad para desplazarse fuera del hogar y 102 declaran tener dificultades para realizar las tareas domésticas, le sigue desplazarse dentro del hogar con 96 por mil y oír 76 por mil. El resto de discapacidades adoptan valores más pequeños, ya que sólo 30 personas de cada 1.000, dicen tener dificultades para relacionarse con los otros.

La consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja a través de la Dirección General de Servicios Sociales, ha realizado un informe estadístico sobre la población con discapacidad en La Rioja, cuyos datos no son comparables con los reflejados en la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud, del Instituto Nacional de Estadística, el IMSERSO y la Fundación ONCE.

Los datos de esta encuesta, se obtienen desde la perspectiva de la persona encuestada sobre la valoración de su estado de salud, mientras que, los resultados arrojados por el estudio de la Dirección General de Servicios Sociales, son el resultado de la deficiencias padecidas por las personas que, voluntariamente, han solicitado valoración de su grado de minusvalía y han sido reconocidas como tal por el equipo de expertos del Centro Base, desde el 27 de abril de 1972 —fecha en que se registró el primer expediente— hasta el 30 de junio de 2000, fecha en la que se produce un cambio en el procedimiento de valoración.

El objetivo del estudio, es conocer la estructura de la población con discapacidad y su distribución en la geografía riojana. De acuerdo a este informe estadístico, el número total de personas con discapacidad en La Rioja es de 12.713 personas, lo que supone un 4,8% de la población de la Comunidad.

El papel de la Administración Riojana, a través de su Dirección General de **Servicios Sociales**, se enmarca en la Ley de Servicios Sociales de La Rioja<sup>119</sup>, que contempla para el sector de personas con discapacidad un área de atención específica, dentro del Sistema Público de Servicios Sociales Especializados.

En enero de 1998, fecha en la que se produce el traspaso de competencias de servicios sociales para minusválidos de IMSERSO a la Comunidad Autónoma de La Rioja, ésta ha vis-

<sup>118</sup> Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y Estado de Salud (1999). INE, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación ONCE.

<sup>119</sup> Ley 2/1990, de 10 de mayo (*BOR*, de 20 de mayo de 1990).

to incrementada notablemente sus funciones y servicios en este sector. Todos los servicios fueron transferidos, a excepción del CRMF<sup>120</sup> de Lardero, en el que también se incluye la Unidad del CEAPAT<sup>121</sup>, que siguen en manos de IMSERSO.

El reto que suponía la respuesta a las necesidades del sector de personas con discapacidad, se articuló estratégicamente a través del *Plan Integral de Personas con Discapacidad (1996-1999)*. Promovido por la, entonces, Dirección General de Bienestar Social; surge como una propuesta de política integral, que contempla las siguientes áreas de intervención: Salud, Educación, Empleo, Obras Públicas y Transporte, Urbanismo y Vivienda, Servicios Sociales, Cultura, Ocio y Deportes. Es a través de las citadas áreas de intervención, cómo el Plan articulaba el conjunto de objetivos, medidas a desarrollar y organismos implicados. En este momento se está elaborando el *II Plan Integral de Personas con Discapacidad*.

Otra iniciativa estratégica a destacar, es el diseño por parte del Ayuntamiento de Logroño del *Plan Municipal de Integración de Personas con Discapacidad (1997-2000)*, que se encuentra actualmente en proceso de evaluación.

*El Centro Base de Minusválidos* se configura como principal referente en la red de recursos. A través del mismo, se articulan actuaciones de Información y Orientación, Valoración y Reconocimiento del grado de Minusvalía, Orientación Laboral, Tratamientos de Fisioterapia, Logopedia y Psicomotricidad, y la Gestión del Fondo Solidario de Ayudas Técnicas<sup>122</sup>.

Por otro lado, en 1998, se abrió un Centro de atención para minusválidos psíquicos *CAMP «Santa Lucía» de Fuenmayor*<sup>123</sup> que ofrece sus servicios en régimen ambulatorio (Centro de Día) e internado (estancia temporal y permanente); Atención Médica, Atención Psicológica, Servicio de Trabajo Social, Fisioterapia, Terapia Ocupacional y Educación Personal y Social.

En 1999 terminó su construcción el Centro «ANCORA», situado en Calahorra, y gestionado por la Asociación ARPS<sup>124</sup>; presta atención integral a personas con discapacidad psíquica mediante los servicios de: Centro Ocupacional, Centro de día y Centro Especial de Empleo.

Otro recurso a destacar es el convenio de la Dirección General de Servicios Sociales con la Asociación de Sordos Riojanos para el servicio de intérprete de la lengua de signos.

En lo que respecta a prestaciones económicas, la Dirección General de Servicios Sociales, además de la gestión de las *Pensiones No Contributivas de Invalidez* y de las prestaciones de la LISMI<sup>125</sup>, hay que destacar las *Ayudas Individualizadas a personas con discapacidad*<sup>126</sup>, cuya concesión se convoca anualmente, y contempla ayudas para Tratamientos, Alojamientos, Movilidad y Comunicación, así como otras de carácter excepcional y las subvenciones y suscripción de convenios de colaboración con Instituciones sin ánimo de lucro: ASPRODEMA, ARPS...

No obstante, en cuanto a la configuración de la Red de Servicios Sociales para discapacitados en La Rioja, hay que aludir al papel de la Iniciativa Social, por su importancia como

<sup>120</sup> CRMF: Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos

<sup>121</sup> CEAPAT: Centro Estatal en Autonomía Personal y Ayudas Técnicas.

<sup>122</sup> Se creó y regula por la Orden 9/99, de 21 de mayo, de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social. Se constituye a través de aportaciones, con carácter temporal, de material técnico, destinadas a facilitar la movilidad personal. A través de la recuperación de material que pueda reutilizarse, se pretende un máximo aprovechamiento de los recursos.

<sup>123</sup> La Resolución 4 de abril de 1998 (*BOR*, de 4 de abril de 1998), regula las condiciones de ingreso y régimen jurídico de aplicación para los usuarios/as del CAMP «Santa Lucía».

<sup>124</sup> Asociación Riojana de Personas con Discapacidad Psíquica.

<sup>125</sup> Asistencia Médica y Farmacéutica, y Subsidio de Movilidad y compensación de gastos de transporte.

<sup>126</sup> Bases reguladoras: Orden 6/2001, de 12 de marzo.

pioneros en la prestación de servicios al colectivo<sup>127</sup>, así como por el impulso dado a la Administración a través de sus demandas y el protagonismo que desempeñan actualmente.

El órgano con carácter consultivo y asesor, reconocido por la Administración Autonómica como interlocutor básico para la participación en el diseño de las políticas dirigidas a personas con discapacidad, es el *Consejo Sectorial de Discapacitados*<sup>128</sup>, que cuenta con la presencia de las asociaciones más representativas del sector.

En estos momentos<sup>129</sup>, existen registradas 29 entidades de atención a personas con discapacidad, prestadoras de Servicios Sociales. Entre las que no sólo se encuentran las asociaciones representativas de minusválidas en sentido estricto, sino también aquellas que representan a personas con enfermedades cuya cronicidad y/o gravedad dan lugar a una minusvalía (Asociación de Lucha Contra el Cáncer, ALCER, AFAL<sup>130</sup>, ARDEM...).

En la actualidad aún no existe un CERMI en La Rioja, si bien la Coordinadora de Asociaciones de Discapacitados en La Rioja, CADIR funciona como entidad representativa de las asociaciones del sector, además de gestionar algunos servicios del Ayuntamiento de Logroño. Esta previsto que esta situación cambie con la creación de un CERMI, en el que estén representados los colectivos de discapacitados de La Rioja (FEAPS<sup>131</sup>, COCEMFE-RIOJA<sup>132</sup> y ONCE), configurándose como plataforma ideológico-política con carácter reivindicativo.

Las entidades más representativas en La Rioja son: ONCE, ASPACE RIOJA<sup>133</sup> en el campo de la parálisis cerebral, ASPRODEMA<sup>134</sup>, ARPS<sup>135</sup>, y ARSIDO<sup>136</sup> en el del retraso mental, ARFES<sup>137</sup> en el de las enfermedades mentales, LOGROÑO SIN BARRERAS en el de minusválidos físicos, ALCER RIOJA en el de enfermos de riñón y ARDEM<sup>138</sup>, en el de enfermedades neurodegenerativas.

Además de referirnos a la relevancia del movimiento asociativo a nivel reivindicativo y solidario, hay que destacar su importancia en La Rioja como entidades prestadoras de servicios. Así, es obligado destacar que la existencia de Residencias, Pisos Tutelados, Centros de Día, Centros Ocupacionales, Centros Especiales de Empleo, programas de atención a familias, de respiro familiar, de autogestores, de apoyo a personas con retraso mental en cárceles, programas de ocio y tiempo libre, tratamientos especializados, etc., se debe en gran medida a la iniciativa social sin ánimo de lucro.

El **sistema educativo** ha experimentado una importante transformación con la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo —LOGSE—. Ello también compete a aspectos relativos a la Integración Escolar y Educación Especial.

El 28 de abril de 1995, se aprobó por Real Decreto la Educación de alumnos con necesidades educativas especiales. En él se regulan aspectos relativos a la ordenación, la planificación de recursos, y la organización de la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes.

<sup>127</sup> Hay que destacar a la ONCE y a ARPS (entonces Asociación Pro Subnormales de La Rioja), como las más veteranas en La Rioja.

<sup>128</sup> Creado por Orden de 20 de junio de 1996.

<sup>129</sup> Octubre 2001, Registro de entidades prestadoras de Servicios Sociales, de la Dirección General de Servicios Sociales.

<sup>130</sup> Asociación de Familiares de Enfermos de Alzheimer.

<sup>131</sup> Integrada por: ARPS, ASPRODEMA, ASFRAX (Asociación de Síndrome X Frágil), y la entidad Tutelar FUTU-RIOJA.

<sup>132</sup> Integrada por: LOGROÑO SIN BARRERAS, ARDEM, ALCER Y FRATER

<sup>133</sup> Asociación para la Atención de Personas con Parálisis Cerebral, de La Rioja.

<sup>134</sup> Asociación Promotora de Personas con Retraso Mental Adultas.

<sup>135</sup> Asociación Riojana de Personas con Discapacidad Psíquica.

<sup>136</sup> Asociación Riojana de Síndrome de Down.

<sup>137</sup> Asociación Riojana de Familiares de y Personas con Enfermedad Psíquica.

<sup>138</sup> Asociación Riojana de Esclerosis Múltiple.

La reforma educativa y la implantación de los programas de integración escolar han afectado a la escolarización en los Centros de Educación Especial, porque ha supuesto una transformación<sup>139</sup>.

La Educación Primaria, de carácter obligatorio para los niños de 6 a 12 años con necesidades educativas especiales, se cursa en Centros de Integración Escolar y Centros de Educación Especial donde se escolarizará a los alumnos que requieran, de acuerdo con la valoración de los Equipos de Orientación Psicopedagógica, adaptaciones muy significativas del programa especial que les corresponda por su edad.

La Educación Secundaria se dirige a menores entre los 12 y los 16 años, no obstante en el caso de alumnos con necesidades educativas especiales, aunque se entiende que la permanencia en cada una de las etapas educativas debe corresponder a la de cualquier otro estudiante puede prorrogarse algún año más, cuando se considere beneficioso para el individuo.

El Real Decreto 334/1985, crea la modalidad de FP de Aprendizaje de tareas. Se diseñó como una oferta para los estudiantes con necesidades educativas especiales, que por sus características, no pudieran acceder a otras modalidades más integradoras y el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, recoge la oferta de FP Especial de la siguiente forma: Adaptación de los módulos y ciclos de la FP Reglada y de los Programas Ordinarios de Garantía Social, así como la Modalidad Específica de Programas de Garantía Social para alumnos con necesidades educativas especiales y el componente de FP que, en su caso, se incluya en los Programas para la transición a la Vida Adulta<sup>140</sup>.

Para los alumnos que no superen los objetivos educativos mínimos de la educación secundaria obligatoria se ponen en marcha los Programas de Garantía Social, cuyo objetivo principal consiste en prepararlos para la inserción y puede impartirse no sólo en centros de Educación Secundaria o en Centros de Educación Especial, sino también en instituciones privadas debidamente autorizadas (ARPS).

Los programas de Formación Permanente de Adultos, de Formación Ocupacional y Formación Continua, con las adaptaciones curriculares precisas se extienden también a las personas con discapacidad.

En La Rioja existen cuatro Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, de los cuales dos se sitúan en Logroño otro en La Rioja Alta y el cuarto en la Rioja Baja y un equipo de Atención Temprana, ubicado en Logroño.

En 1981 se edificó el centro de educación especial «Marqués de Vallejo» dependiente, en la actualidad de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

Este centro cuenta con unidades de Educación Primaria, Educación Secundaria y FP adaptada (Formación complementaria para la Transición a la Vida Adulta).

Ofrece servicios de Psicopedagogía, Fisioterapia, Logopedia, Enfermería Psicomotricidad, Trabajo Social, Comedor y Residencia (internado de semana y media pensión). Sus fines se rigen por el Plan Nacional de Educación Especial, impartiendo una educación individualizada y adecuada, dependiendo de las características y necesidades de cada alumno, para alcanzar el desarrollo total de la persona y un grado de autonomía que permita una integración en la vida social tan plena como sea posible.

En el Centro Educativo «Los Ángeles» de ARPS (Concertado con la Consejería de Educación), funcionan dos unidades de Educación Especial (de 6 a 21 años) y dos unidades de FP (transición a la vida adulta y aprendizaje de tareas); para potenciar el desarrollo de las

<sup>139</sup> Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, redefine los Centros de Educación Especial y aporta dos innovaciones de gran interés: Escolarización combinada entre Centro de Educación Especial y Centro Ordinario. La configuración de los Centros de Educación Especial como Centros de recursos educativos a los Centros Educativos del sector.

<sup>140</sup> Plan Integral de Personas con discapacidad del Gobierno de La Rioja (1996-1999).

capacidades físicas, síquicas y sensoriales, estimula la autonomía y apuesta por la integración social y comunitaria, a la vez que ofrece una educación individualizada a las personas con discapacidad intelectual.

En colaboración con la Consejería de Educación se desarrolla un Programa de Integración Escolar, por el cual, los alumnos asisten al Centro por las mañanas para recibir los apoyos necesarios y por la tarde van a su centro docente.

ARPS en el Centro «Los Ángeles» desarrolla también, programas de Garantía Social, (Auxiliar de alojamiento, lencería y lavandería) para la adquisición de hábitos de trabajo que permitan a la persona con discapacidad integrarse en un empleo normalizado, a través de la adquisición de conocimiento teóricos y prácticos, normas, etc durante dos cursos, de 900 horas cada uno.

Otro Centro que imparte formación a personas con discapacidad es el CRMF (Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos), ubicado en Lardero; es concebido como un centro formativo, rehabilitador y residencial, que ofrece a las personas con minusvalía física y/o sensorial, mayores de 16 años, todos aquellos medios que hagan posible su recuperación profesional y les facilite la obtención de un posterior puesto de trabajo. Para ello el centro cuenta, entre otros servicios, con un área de recuperación profesional en donde se ofrece la posibilidad de seguir cursos de formación profesional ocupacional en diferentes niveles.

La Asociación Riojana para el Síndrome de Down (ARSIDO), creada en 1990, desarrolla programas de Apoyo Educativo para personas con Síndrome de Down y otras discapacidades, para favorecer la adquisición de los aprendizajes básicos escolares, ofreciendo a cada individuo los apoyos necesarios en coordinación con el centro educativo en el que están escolarizados; no es enseñanza reglada.

La Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, a través de la Dirección General de Gestión Educativa, concede ayudas para alumnos con necesidades educativas especiales, mayores de 3 años con calificación del grado de minusvalía y, la Dirección General de Juventud y Deportes concede becas para el estímulo de los deportistas riojanos con minusvalías.

En 1995, se puso en marcha *el Programa educativo sobre las dificultades de accesibilidad de las personas con minusvalía* —llevado a cabo por la Dirección General de Servicios Sociales, en colaboración con la Dirección General de Ordenación Educativa y la ONCE—, cuya finalidad consiste en que la población escolar conozca la situación y limitaciones en cuanto a barreras arquitectónicas, urbanísticas y sociales, con las que se enfrentan las personas con discapacidad (principalmente física y sensorial). Se desarrolla a través de dos proyectos distintos en función de la edad de los destinatarios: Campaña de educación infantil (niños de 5 años) y Campaña de educación primaria (cuarto curso de educación primaria).

Existe un convenio entre la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes y la ONCE, para la atención de estudiantes en centros educativos.

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, dentro de sus objetivos y líneas prioritarias (2) apuesta por un *Empleo de calidad para todos*, y fundamentalmente para las personas con discapacidad, entre otros grupos, pero la realidad muestra que los empleos a que pueden, o se les permite acceder, a la mayoría de personas con algún tipo de discapacidad, son de escasa cualificación y bajas retribuciones salariales.

Desde 1995, se vienen elaborando Planes de Empleo que afectan a todo el estado español, en los que se incluyen actuaciones destinadas a personas amenazadas de riesgo de exclusión, y entre las que cabe subrayar mecanismos especializados de orientación laboral y colocación; rentas activas de inserción; subsidios estatales y regionales dirigidos a empresas que contraten a personas en esa situación; subsidios directos a iniciativas locales de empleo y formación para el empleo.



En el desarrollo de los dos Marcos Comunitarios de Apoyo contra la exclusión sociolaboral (1994-1999 y 2001-2006) se han elaborado Programas Operativos regionales y nacionales o plurirregionales. Los titulares de los Programas Operativos regionales, son las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que los han diseñado en función de sus necesidades.

La Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER)<sup>141</sup> para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, presta especial atención a los proyectos generadores de empleo y a aquellos que contribuyen a mantener y aumentar el tejido industrial de la Comunidad. Entre los diferentes programas que lleva a cabo, hace especial hincapié en mejorar las condiciones de empleabilidad y el acceso a un trabajo digno, de las personas con discapacidad: *programa de fomento del empleo de personas con discapacidad en centros especiales y empresas normalizadas*<sup>142</sup>; es un programa de ayudas destinadas a promover y facilitar la integración laboral de personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, se articula en cuatro subprogramas, que buscan generar empleo estable y mantener el puesto de trabajo así como diseñar experiencias innovadoras, para la integración laboral de las personas con discapacidad, acompañadas de un preparador laboral y el paso de trabajadores con algún tipo de discapacidad de centros especiales de empleo a empresas normalizadas.

Asimismo, se conceden ayudas para favorecer el autoempleo de personas con discapacidad<sup>143</sup> e incentiva la contratación estable a trabajadores desempleados que presenten algún tipo de minusvalía<sup>144</sup>. Todos estos apoyos, se ven complementados con programas que conllevan una formación<sup>145</sup> diseñada ad-hoc, para personas con algún tipo de deficiencia —entre otros grupos sociales en riesgo de exclusión del mercado laboral— a través de programas de formación profesional, orientación, información, asesoramiento socio-profesional, reformatión, etc.

La contratación indefinida de una persona con discapacidad, tiene subvención a fondo perdido por parte del INEM y una importante bonificación en la cuota del pago a la Seguridad Social; en caso de que el contrato sea temporal en empresa normalizada la subvención es concedida desde la ADER.

Los trabajadores con algún tipo de discapacidad son el grupo o colectivo en el que el esfuerzo de fomento del empleo se aplica con más intensidad. La sucesivas leyes anuales de «acompañamiento a los Presupuestos» vienen manteniendo en vigor en lo relativo a los trabajadores con discapacidad, el «programa de fomento de empleo» de la Ley 42/1994 («Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 1995»). Entre las medidas que incentivan, se encuentra la contratación temporal para el fomento del empleo. Este es el único supuesto de contrato temporal para el fomento del empleo que subsiste en el ordenamiento laboral después de la reforma laboral de 1997.

El artículo 17.2 del Estatuto de los Trabajadores, prevé la posibilidad de establecer «reservas y preferencias» para ser contratado como trabajador, a favor de grupos o colectivos determinados. La garantía formal que se exige para hacer efectivas estas medidas de «dis-

<sup>141</sup> Véase capítulo de empleo.

<sup>142</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000). Resolución del Presidente de la ADER, de 31 de julio de 2001 (*BOR* núm. 93, de 4 de agosto de 2001).

<sup>143</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000).

<sup>144</sup> Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 26 de junio de 2000 (*BOR* núm. 83, de 4 de julio de 2000). Corrección de errores (*BOR* núm. 151, de 5 de diciembre de 2000).

<sup>145</sup> Resolución de 18 de noviembre de 2001, del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (*BOR* núm. 153, de 22 de diciembre de 2001).

criminación positiva» es la necesidad de regulación por ley. De esta posibilidad sólo se ha hecho uso en el artículo 38.1 de la LISMI: «Las empresas públicas o privadas que empleen a un número de cincuenta o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos el 2% sean trabajadores minusválidos». El propio artículo 38.1 de la LISMI (en la redacción de la Ley 50/1988, disposición adicional 11.<sup>a</sup>) prevé «medidas alternativas» a esta cuota de empleo para minusválidos; la determinación reglamentaria de tales medidas alternativas y de los supuestos en que es lícito recurrir a las mismas se ha llevado a cabo en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero. Estas medidas son tres: «realización de un contrato mercantil o civil» de colaboración productiva con un CEE o con un trabajador autónomo discapacitado, la segunda es la realización de un contrato mercantil o civil para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa, consistiendo la tercera medida en la realización de donaciones y de acciones de patrocinio consistentes en la entrega de cantidades en metálico para actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad a favor de fundaciones o asociaciones dedicadas al fomento de empleo y de la formación profesional de trabajadores minusválidos.

En la legislación vigente, el fomento fiscal del empleo para trabajadores con discapacidad, concierne al impuesto de sociedades. El artículo 36 bis de la Ley 43/1995, reguladora de dicho impuesto de sociedades, establece una deducción a tanto alzado de la cuota íntegra del mismo en función de la contratación de trabajadores minusválidos.

Dentro de la iniciativa social, en La Rioja, es destacable la labor que realizan las Asociaciones de discapacitados en cuanto a la incorporación de este colectivo en el mercado laboral tales como: ARFES (Asociación Riojana de Familiares de Enfermos Psíquicos), ASPRODEMA (Asociación Promotora del Deficiente Mental Adulto), ASPACE RIOJA (Asociación de Atención a Personas con Parálisis Cerebral), ALCER RIOJA (Asociación para la lucha contra las Enfermedades del Riñón) y ARPS (Asociación Riojana Pro-Personas con Deficiencia Psíquica), a través de centros ocupacionales, centros especiales de empleo y programas de empleo con apoyo.

Además de los Centros Especiales de Empleo, creados por entidades privadas sin ánimo de lucro, existen otros 16 inscritos en el Registro de CEE de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja.

Es obligado destacar el protagonismo de los Centros Especiales de Empleo, como creadores de puestos de trabajo de duración indefinida. Los CEE nacieron como fórmulas sociales para crear oportunidades para las personas que no las encontraban en otro tipo de empleo; son empresas sociales y están inscritas en las empresas de economía social, pero deben ser proyectos sociales anclados en sólidos proyectos económicos. En la actualidad existe una proliferación de CEE, cuyos parámetros distan de su filosofía inicial, primando el beneficio económico sobre el social, y que está produciendo cierta confrontación entre los agentes sociales, pudiendo repercutir negativamente en la imagen de esta modalidad de centro de trabajo.

Otra entidad que en La Rioja, oferta gran número de puestos de trabajo para personas con discapacidad es la ONCE a través de la venta del cupón, principalmente.

Asimismo, ha supuesto una importante novedad durante el 2001, la puesta en funcionamiento de una oficina técnica de *FUNDOSA Social Consulting*, en La Rioja; Con la finalidad de promover el acceso al mercado laboral, ofrece cursos de formación, así como orientación para el diseño de itinerarios de inserción laboral personalizados a personas con discapacidad.

En materia de **Vivienda**, las políticas llevadas a cabo en el ámbito nacional, se han venido realizando mediante planes plurianuales llevados a cabo entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. El Estado planifica la actividad económica y, la Comunidad Autónoma regula y gestiona los mencionados planes; en La Rioja, la Consejería de



Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda, es la responsable de la planificación en colaboración con el Gobierno de la política Regional; así como del desarrollo y ejecución de la política establecida por el Gobierno<sup>146</sup>.

Desde 1992 ha habido tres grandes planes (1992-1995, 1996-1999, 1998-2001), recientemente ha sido aprobado un nuevo PLAN para el periodo 2002-2005. Es sobre todo, a partir del segundo Plan, cuando se advierte una preocupación especial por los hogares con bajos ingresos sobre todo en materia de alquiler de vivienda y se concretan los grupos sociales de atención prioritaria, mencionándose específicamente el colectivo de personas con algún tipo de discapacidad, a las que se tratará de facilitar el acceso a la primera vivienda en propiedad y se hará un aumento de la oferta de viviendas en alquiler al tiempo que se instará a la rehabilitación. Para que los objetivos de los distintos Planes sean viables, la Dirección General de Urbanismo y Vivienda es la encargada de tramitar y conceder las ayudas autonómicas y reconocer y gestionar la tramitación de las ayudas estatales (Ministerio de Fomento), que consisten en: préstamos cualificados con subsidiaciones de las cuotas, y subvenciones a fondo perdido para la compra, rehabilitación<sup>147</sup> y eliminación de barreras dentro de vivienda<sup>148</sup>.

Desde el año 1984 el ayuntamiento de Logroño, dispone de un servicio de consulta, asesoramiento y tramitación orientado a la rehabilitación de viviendas y locales en el Centro Histórico, y de edificios o áreas de interés fuera de esta ubicación, a través de la Oficina Municipal de Rehabilitación de edificios y viviendas<sup>149</sup> que ofrece entre otros servicios y apoyos, ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptación de edificios y viviendas de personas con discapacidad<sup>150</sup>.

La LISMI fija que, en los proyectos de viviendas de protección y viviendas sociales, se programará un mínimo del 3% con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso de los minusválidos, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten. Pero esta medida no se está cumpliendo.

## 6.1. CONCLUSIONES

En materia de protección social específica, para el colectivo de personas con discapacidad, se ha producido una evolución positiva, especialmente destacable en el caso del Empleo y de los Servicios Sociales, cuyo impulso ejercido al resto de Sistemas ha sido fundamental.

<sup>146</sup> Decreto 31/1999, de 21 de julio, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas (*BOR* núm. 90, de 22 de julio de 1999).

<sup>147</sup> No es necesario cumplir el requisito de «antigüedad de la edificación», exigido para la población general, en las ayudas concedidas para la rehabilitación de la vivienda a personas con discapacidad.

<sup>148</sup> Real Decreto 63/1998, de 13 de noviembre, Ayudas autonómicas económicas complementarias (1998-2001) (*BOR* núm. 138, de 17 de noviembre de 1998). Corrección de errores (*BOR* núm. 143, de 28 de noviembre de 1998), y Modificado por Decreto 71/1999, de 12 de noviembre (*BOR* núm. 142, de 20 de noviembre de 1999). Decreto 13/2001, de 16 de marzo (*BOR* núm. 34, de 20 de marzo).

Orden de 17 de diciembre de 1998, sobre financiación de la adquisición protegida de viviendas ya construidas (1998-2001) (*BOR* núm. 157, de 31 de diciembre de 1998). Modificada por Orden de 7 de diciembre de 1999 (*BOR* núm. 153, de 16 de diciembre).

Orden de 17 de diciembre de 1998, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles (1998-2001) (*BOR* núm. 157, de 31 de diciembre de 1998). Modificada por Orden de 1 de marzo de 2000 (*BOR* núm. 34, de 14 de marzo). Corrección de errores (*BOR* núm. 58, de 6 de mayo de 2000).

Orden de 17 de diciembre de 1998, sobre Promoción, Adquisición y Adjudicación de VPO, VPA y suelo (1998-2001) (*BOR* núm. 5, de 12 de enero de 1999). Modificada por Orden de 30 de noviembre de 1999 (*BOR* núm. 148, de 4 de diciembre).

<sup>149</sup> Capítulo de Vivienda.

<sup>150</sup> *BOR* núm. 53, de 2 de mayo de 1998. Modificación por *BOR* núm. 51, de 20 de abril de 2000.

Si bien desde Servicios Sociales se ha fomentado la formalización de un mayor número de convenios de colaboración, y aumentado la cuantía de las subvenciones, es necesario reflejar algunos déficits, como la falta de normativa específica y de criterios identificables para la concesión de subvenciones a servicios y programas de la iniciativa social, que permitan asegurar la calidad de la atención. En la actualidad, esta necesidad constatada, está siendo objeto de estudio por parte del Gobierno Regional.

Asimismo, la creciente demanda, evidencia carencias en cuanto a dotación de servicios, como por ejemplo: programas de Respirio Familiar en el colectivo con discapacidad intelectual ligera o moderada, personas con discapacidad física y trastornos de salud mental; recursos para personas con trastorno dual; programas especializados para personas con discapacidad psíquica con edad avanzada y extensión real del Servicio de Ayuda a Domicilio al colectivo de personas con discapacidad..., entre otros.

Sin embargo, algunas mejoras, no requieren la creación de nuevos recursos, sino la ejecución de la normativa vigente; es el caso del incumplimiento habitual de algunas de las medidas propuestas en las distintas legislaciones, tales como la eliminación de barreras arquitectónicas, viviendas de protección y viviendas sociales con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso de las personas con minusvalías, reserva de puestos de trabajo, o en su defecto el cumplimiento de las medidas alternativas, etc.

Con relación a las medidas de protección de empleo para personas con discapacidad tales como el empleo con apoyo, enclaves en empresas normalizadas y centros especiales de empleo, es preciso señalar que no se presentan como alternativas igualmente viables, para las personas con discapacidad física y sensorial, que para un importante sector de las personas con discapacidad psíquica, cuyo acceso a una ocupación o empleo en empresa normalizada presenta mayor grado de dificultad.

Ante esta realidad, la figura de Centro Especial de Empleo aparece como la alternativa más factible para las personas con discapacidad psíquica. En La Rioja, por ejemplo, el 99% de personas con retraso mental están contratadas en este tipo de Centros que posibilitan empleo estable y de calidad, empleo protegido, además de apoyos personales.

Se considera fundamental el papel de los propios afectados en la reivindicación a las Administraciones Públicas, para la introducción de nuevas mejoras sociales para el colectivo. La iniciativa social en La Rioja, tiene larga tradición y un amplio tejido social, pero existe una falta de coordinación entre las distintas asociaciones, que será superada con la creación del CERMI, y supondrá el aglutinamiento de esfuerzos necesario, en pro de las personas con discapacidad y sus familias

En cuanto al ámbito escolar, tras el debate producido entre la educación en centros específicos *versus* centros normalizados, se ha llegado a una convivencia de ambas fórmulas entre las que las familias pueden optar. Pero se aprecia cierta dificultad por parte de la Iniciativa Social, para contactar con las familias de los niños escolarizados de forma integrada siendo necesaria una mayor coordinación con la Consejería de Educación, y las APAS de los distintos Centros.

Finalmente se constata la necesidad de incrementar los recursos en el área de vivienda de acuerdo a las necesidades de apoyo individuales, apostando por recursos más especializados y no generalistas.

Los servicios Sociales articulados para personas con discapacidad en La Rioja, se han desarrollado a lo largo de los años de manera eficiente y efectiva, sin embargo esta evolución no puede darse de manera aislada, es necesario aunar esfuerzos para conseguir un enfoque transversal de las políticas sociales llevadas a cabo por los distintos sistemas de protección, de manera que, la atención integral y la integración se hagan realmente efectivas, y así, las personas con discapacidad puedan trabajar, estudiar y vivir de una forma más autónoma,

de acuerdo a su minusvalía y recibiendo los apoyos necesarios que les permitan estar en igualdad de oportunidades con el resto de los ciudadanos.

Esto requiere seguir avanzando, implantando nuevas iniciativas, basadas en carencias reales, que presentan las personas con discapacidad, sería adecuado, por lo tanto la realización de estudios de necesidades, que nos revelen ante que realidad, nos encontramos; la sociedad evoluciona para todos, las necesidades han cambiado y el modo de satisfacerlas también, la investigación tiene que ser la guía de las políticas a adoptar.

Es urgente aplicar la normativa vigente y adecuarla, cuando sea necesario, a la realidad de nuestra comunidad. No parece efectivo, la articulación de medidas que carezcan de dotación económica suficiente o sean difíciles de desarrollar en nuestro entorno por falta de recursos específicos y, que llevan a los individuos a abandonar nuestra comunidad, para poder encontrar los apoyos que necesitan.

Las carencias que se han reflejado, no deben quedar sólo plasmadas en este capítulo, tienen que ser objeto de reflexión y análisis por parte de todos los sistemas de bienestar social, de manera que la igualdad de oportunidades, sea un derecho efectivo, en la sociedad riojana.

## 6.2. NOTA A LOS PRESUPUESTOS

Para el análisis de los datos presupuestarios de la serie cronológica que se utiliza, es necesario considerar que:

1. Los datos presupuestarios hacen referencia a los valores de presupuestos iniciales totales, aprobados en el Parlamento de La Rioja<sup>151</sup>.
2. No se han tenido en cuenta las modificaciones presupuestarias que tienen lugar a lo largo de cada ejercicio económico de la serie, ni tampoco la ejecución de los presupuestos.
3. Se hace necesario considerar; los cambios en las denominaciones de Programas, de las Estructuras de las diferentes Consejerías, a lo largo de toda la serie, y de las Transferencias de Competencias recibidas, que modifican la tendencia de los valores presupuestarios.
4. Se han utilizado los datos contenidos en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja de los diferentes ejercicios económicos y la publicación «Estadística Presupuestaria», de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja.

---

<sup>151</sup> Las Leyes de presupuestos del Parlamento de La Rioja utilizadas son: Ley 1/1990, de 24 de abril, Ley 6/1990, de 13 de diciembre, Ley 1/1992, de 7 de abril, Ley 2/ 1993, de 13 de abril, Ley 1/1994, de 24 de febrero, Ley 10/1994, de 28 de diciembre, Ley 9/1995, de 27 de diciembre, Ley 3/1996, de 20 de diciembre, Ley 8/1997, de 22 de diciembre, y Ley 11/1998, de 17 de diciembre.



# COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

FRANCISCO RÓDENAS RIGLA  
INMACULADA VERDAGUER ARACIL  
MARÍA JESÚS MEGÍA SANZ  
CARMEN GARCÍA PERUGA  
SONIA HERNÁNDEZ  
RAÚL SORIANO



## 1. CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES Y SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

### 1.1. TERRITORIO Y DENSIDAD DE POBLACIÓN

La Comunidad Valenciana posee una superficie de 23.253,3 km<sup>2</sup>, está constituida por tres provincias (Castellón, Valencia y Alicante) y tiene 541 municipios. La población de derecho de la Comunidad Valenciana, que en el año 1995 (con un total de 4.028.774) suponía el 10% de la española, experimentó un crecimiento global desde 1960 hasta 1995 de 1.529.869 personas<sup>1</sup>. Aunque este incremento no fue resultado de un crecimiento constante. A la fase expansiva de la década de los sesenta y setenta, le sigue otra —desde 1981— de desaceleración progresiva que llega hasta nuestros días. La población en el año 2000 era de 4.120.729 y la densidad de población de 177,2 (hab/km<sup>2</sup>)<sup>2</sup>.

Como podemos apreciar en la tabla siguiente (Tabla 1), Valencia es la provincia que posee una mayor extensión geográfica, seguida de Castellón y después Alicante; asimismo supera en habitantes a las otras dos. Sin embargo, es Alicante la que muestra una mayor densidad de población, seguida de Valencia, y con una tasa muy inferior a las anteriores, Castellón.

**TABLA 1**  
**Población, densidad y superficie de la Comunidad Valenciana**  
**(Alicante, Castellón y Valencia) en el año 2000**

	Población 2000	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	Superficie (km <sup>2</sup> )
<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>4.120.729</b>	<b>177,2</b>	<b>23.253,3</b>
Provincias			
Alicante	1.445.144	248,4	5.817,5
Castellón	474.385	71,5	6.631,7
Valencia	2.201.200	203,7	10.804,1

FUENTE: IVE, 2001.

Respecto a la evolución de la población, y atendiendo a los datos del Instituto Valenciano de Estadística (2001), podemos comprobar cómo se dibuja un crecimiento porcentual desde 1981 a 1999, con mayor tasa de mujeres que de varones, en todos los años contemplados (Tabla 2).

<sup>1</sup> Fuente: Institut Valencià d'Estadística (1996): Anuari Estadístic Comunitat Valenciana. Generalitat Valenciana.

<sup>2</sup> Instituto Valenciano de Estadística. Datos Básicos Comunidad Valenciana (2001). <http://ive.infocentre.gva.es>

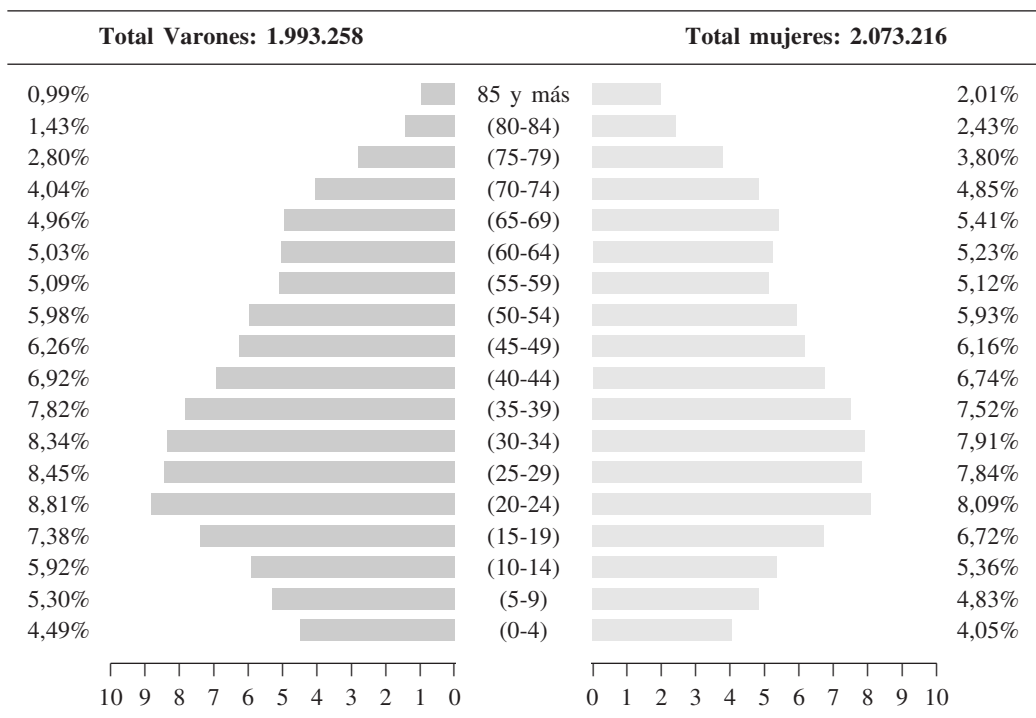
**TABLA 2**  
**Evolución de la población**

Año	Total	Varones	Mujeres	CV/E (%)
1981	3.646.778	1.787.700	1.859.078	9,68
1991	3.857.234	1.888.217	1.969.017	9,92
1996	4.009.329	1.962.181	2.047.148	10,11
1998	4.023.441	1.970.767	2.052.674	10,09
1999	4.066.474	1.993.258	2.073.216	10,12

FUENTE: IVE, 2001.

Más concretamente, tal y como podemos apreciar en la tabla 3, para el año 1999, el número de mujeres fue superior al de varones, y la distribución por edades quedaba como sigue:

**TABLA 3**  
**Población por género y edad, 1999**



FUENTE: IVE, 2001.

## 1.2. ÍNDICES DE NATALIDAD

Por lo que respecta a indicadores demográficos, podemos observar que la tasa de natalidad disminuyó tras 1991, y según datos provisionales, aumentó a partir de 1995.



Al inicio de los años ochenta la sociedad valenciana logró, tras casi un siglo de crecimiento demográfico desigual, mantener una tasa de crecimiento moderadamente positiva a través del ajuste entre nacimientos y defunciones. La década termina con una tendencia al crecimiento cero, consecuencia del equilibrio entre las tasas brutas de natalidad y las de mortalidad, acercándose de este modo a las pautas europeas del momento, y coincidiendo con las tendencias nacionales.

Ahora bien, la natalidad valenciana ha sido relativamente baja en comparación con la media española. En 1991 el número de nacimientos fue de 39.717, acelerándose el descenso en la caída de la natalidad que se venía produciendo desde 1964. Así, a finales de la década de los sesenta la tasa bruta de natalidad se había estabilizado en torno al 19 por mil, para pasar a ser del 15,5 por mil en 1980, del 11,6 en 1985, del 10,3 en 1990 y del 10,1 en 1991. En este último año de referencia, la menor tasa corresponde a la provincia de Castellón, seguida de la de Valencia, siendo la más alta la de Alicante.

Así, y según datos del IVE para el año 2001 la media de hijos por mujer no llega a dos, la tasa de mortalidad disminuye para el año 2000 y la esperanza de vida al nacer muestra una tendencia al alza (Tabla 4).

**TABLA 4**  
**Indicadores demográficos**

<b>Año</b>	<b>Tasa de natalidad ‰ hab.</b>	<b>Núm. medio de hijos por mujer</b>	<b>Tasa de mortalidad ‰ hab.</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b>
1991	10,50	1,34	8,90	76,48
1995	9,41	1,19	8,90	77,72
1997	9,39	1,18	9,27	—
1999*	9,79	1,16	9,93	—
2000*	10,02	—	9,20	—

\* Provisional.

FUENTE: IVE, 2001.

### 1.3 ÍNDICES DE POBREZA

En lo que se refiere a la pobreza en la Comunidad Valenciana, dos son los documentos más representativos acerca de este tema: «*Las condiciones de vida de la población pobre de la Comunidad Valenciana*» (1995) y «*Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General*» (1998), ambos patrocinados por la Fundación Foessa.

En primer lugar, consideramos necesario destacar el porcentaje de hogares y personas que son pobres, es decir, el porcentaje de quienes disponen de unos ingresos por debajo de la renta media de la nación (U50, están por debajo del umbral del 50%). Si tomamos como referencia este umbral, observamos que el porcentaje de hogares pobres en la Comunidad Valenciana es del 20,8%, siendo el número estimado de personas pobres de 938.000 (el 24,5%). Prácticamente una de cada cuatro personas de la Comunidad Valenciana serían pobres según este indicador de pobreza relativa (datos referidos al año 1998) (Tabla 5).

**TABLA 5**  
**Hogares y personas pobres de la Comunidad Valenciana para 1998,**  
**según renta inferior a U 50**

Comunidad Valenciana	Hogares pobres			Personas pobres		
	%	IR	N.º estimado (en miles)	%	IR	N.º estimado (en miles)
U 50	20,80	1,07	242,89	24,50	1,10	938,90
U 25	2,99	1,06	34,97	5,22	1,15	199,97
U 15	1,02	1,32	11,90	2,01	1,46	76,98

FUENTE: Alonso Torrén en *Foessa* (1998).

Por provincias, y para este mismo año, el porcentaje más elevado de hogares pobres se da en Castellón, con un 23,2%. En el caso de las personas pobres, Castellón y Alicante presentan porcentajes que están 1 punto por encima de la media de la Comunidad, mientras que Valencia se sitúa ligeramente por debajo.

La incidencia relativa (IR) señala la relación de nuestros porcentajes con respecto a la media española. Como puede apreciarse, estamos, en todos los indicadores, por encima de esta media y, de un modo destacado cuando descendemos al umbral de la pobreza extrema.

#### 1.4. DEPENDENCIA

Según un estudio llevado a cabo por la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social» de la Universidad de Valencia, en la Comunidad Valenciana (Garcés, J., y otros, 2002) durante el año 2000-2001, hubieron 115.136 personas susceptibles de ser categorizadas como dependientes y que utilizaron algún tipo de recurso, servicio o prestación sanitaria o social (tasa por mil habitantes: 28,62). De ellas, 78.040 (67,8%) fueron atendidas en servicios sanitarios y 37.096 (32,2%) en servicios sociales.

En cuanto al riesgo de dependencia, la estimación de la población de la Comunidad Valenciana susceptible de atención sociosanitaria (Tabla 6):

**TABLA 6**  
**Estimación de la población de la Comunidad Valenciana susceptible**  
**de atención sociosanitaria en función del riesgo de dependencia**

Grupo de edad	Estimación del número de personas con riesgo de dependencia	Estimación del número de personas con riesgo de dependencia grave
Personas menores de 65 años	121.418	63.855
Personas mayores de 65 años	117.300	65.482
<b>Total</b>	<b>238.718</b>	<b>129.337</b>

FUENTE: Unidad de Investigación Políticas de Bienestar Social (UVEG). Estimación año 2000.

La población susceptible de atención sociosanitaria en la Comunidad Valenciana, con riesgo de dependencia para las AVD, podría aumentar entre el año 2000 y 2005 en 14.257 personas, alcanzando la cifra de 252.975 personas en el año 2005 (Garcés, J., y otros, op. cit.).

## **2. EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

Según el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, la promoción y el desarrollo en Servicios Sociales quedan vinculados a la participación de los ciudadanos en la vida de la comunidad cultural, económica y política, con capacidad de respeto a la dignidad y a la convivencia, sin violencia y con solidaridad. En estos momentos, los miembros de las sociedades modernas utilizan una amplia gama de bienes y servicios para llevar a cabo su participación en las relaciones sociales. En este contexto, se puede decir, que la integración social se ha ido institucionalizando y garantizando bajo el sustento de un Estado que preciniza y promociona el bienestar como uno de sus valores supremos. En este marco, las Políticas Sociales y los Servicios Sociales constituyen los mecanismos para lograr ese bienestar social de la persona tanto en su dimensión individual como en la comunitaria. Su legitimación se basa en la redistribución de los recursos y la justicia social, priorizando las necesidades sociales a satisfacer y ordenando los medios para conseguir el bienestar, constituyendo un canal idóneo para la detección de las necesidades de la población, de sus aspiraciones y también de los recursos a través de los cuales desean ver cumplidos sus deseos.

Para la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social» (UVEG), los Servicios Sociales representan uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la Administración y la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social.

### **2.2. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

La consolidación de los Servicios Sociales como sistema público y organizado de protección social dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas del pasado, tiene lugar a partir de la transición política y con la democratización de las instituciones. Un hecho que representó un papel determinante en la actual configuración de los Servicios Sociales fue la estructuración de España en Comunidades Autónomas. En virtud del artículo 148.1 de la Constitución Española las competencias en materia de asistencia social son susceptibles de ser transferidas a las Comunidades Autónomas.

Según el artículo 31, apartado 24, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, las competencias en materia de asistencia social son exclusivas para la Comunidad, matizando en el apartado 27 la responsabilidad en el ámbito de las Instituciones Públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes y emigrantes, tercera edad, personas con capacidades reducidas y demás grupos o sectores sociales, requeridos de especial protección, incluida la creación de centros de prevención, protección, inserción y rehabilitación. La asunción de competencias conlleva la implantación de la red básica de Servicios Sociales con la creación de los primeros equipos sociales de base en 1983.

La ausencia de una Ley Marco a nivel estatal que regulara los Servicios Sociales dejaba sin orientaciones jurídicas específicas esta materia. La Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana constituyó el inicio de la estructuración y orga-

nización de los servicios generales y especializados, definiéndose las prestaciones básicas. La Ley reguladora de Régimen Local no concretaba las prestaciones que habían de garantizar las estructuras de la Administración Local a los ciudadanos en situación de necesidad.

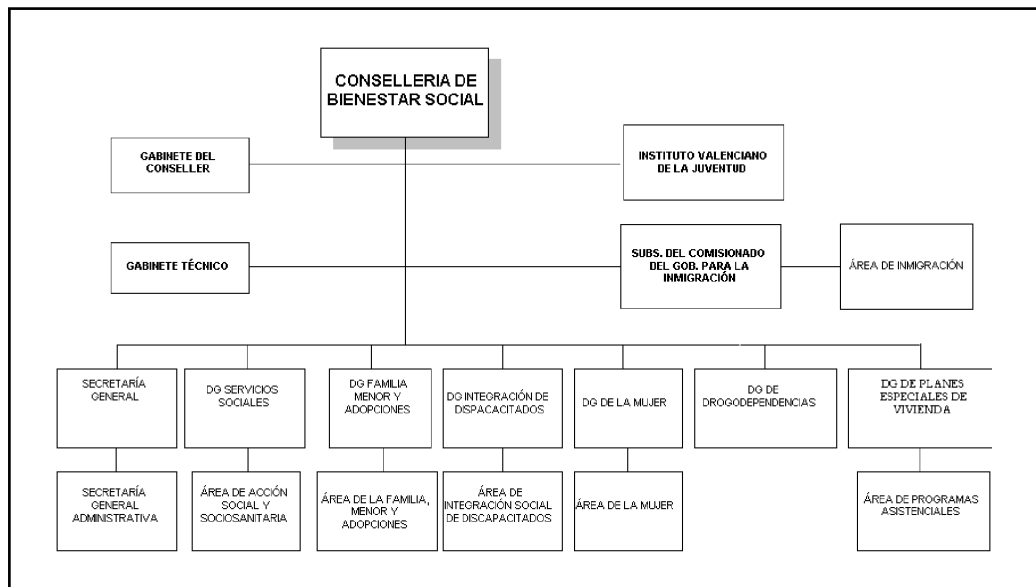
La cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se articula a través del Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales desde 1988, concretándose las prestaciones básicas que después recogerá la ley. Se establece un convenio-programa en el que se reflejan los tipos de centros incluidos en el concierto que se resumen en: albergues, centros de acogida y centros de servicios sociales, incluidos los equipos de profesionales, la infraestructura material y los créditos necesarios para los programas de actuación.

### 2.3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El organigrama que refleja la estructuración de los Servicios Sociales se ha ido modificando y adaptando a las nuevas necesidades y a las políticas sociales del Gobierno Valenciano; en la última reestructuración de octubre del 2001, la Conselleria de Bienestar Social asume, con la nueva dirección de Planes Especiales de Vivienda, competencias en esta materia no contempladas con anterioridad, asimismo se crea la figura del Comisionado de Inmigración. El organigrama de la Conselleria queda como refleja la Figura 1.

### 2.4. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El desarrollo de los Servicios Sociales conlleva la renovación legislativa que contemple las realidades sociales, y responde a las competencias y orientaciones internacionales, nacionales y autonómicas. El nuevo marco normativo hace necesaria la elaboración de la actual



FUENTE: Conselleria de Bienestar Social, 2001.

Figura 1. Organigrama de la Conselleria de Bienestar Social. Generalitat Valenciana.

Ley de Servicios Sociales 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, como un sistema integral, armónico, interdependiente y coordinado cuyo mantenimiento se garantiza con concertos; se configuran como un derecho de todos los ciudadanos, ciudadanas y transeúntes, siendo beneficiarios las personas que estén en el territorio de la Comunidad Valenciana. La distribución de sus competencias, con responsabilidad pública, afecta a la Administración de la Generalitat conjuntamente con las entidades locales, municipales o mancomunadas, contemplándose el Plan Concertado de Servicios Sociales Generales para la financiación de los servicios con concertos plurianuales y la constitución de la Comisión de Participación de ámbito provincial.

La ordenación de los servicios regula las figuras de autorización y registro de entidades, centros y servicios tanto públicos como privados.

Mediante la acreditación, la Generalitat Valenciana reconoce que un centro o servicio es idóneo para integrarse en el sistema público de servicios sociales, y podrá ser solicitada a partir del momento en que se haya obtenido la autorización e inscripción en el registro. Serán requisitos imprescindibles:

- Disponer de un reglamento que contemple órganos de participación, funcionamiento y precios.
- Tener a disposición del organismo competente la programación, la memoria, libro de registro de los beneficiarios, la plantilla de personal con especificación de sus funciones, relación laboral, titulación, especialización y dedicación.
- Aceptar a los usuarios propuestos por la Comisión de Valoración de solicitudes de la Dirección General de Servicios Sociales y comunicarle las altas y las bajas de usuarios.
- Utilizar los servicios comunitarios existentes, garantizando la utilización de los recursos menos restrictivos, respetando la territorialidad para su asignación y dar cuenta de la gestión al organismo competente.

Se constituye el registro de entidades, centros y servicios sociales públicos y privados que desarrollen su actividad en el ámbito de la Generalitat Valenciana como un instrumento de conocimiento, planificación, ordenación y publicidad que facilitará la gestión racional de los Servicios Sociales, que previamente hayan obtenido la autorización.

La organización distingue dos niveles:

- Servicios Sociales Generales: atención, en primera instancia de las necesidades básicas, en los centros sociales dependientes de la Administración Local.
- Servicios Sociales Especializados dirigidos a sectores de población que por edad, género, discapacidad o circunstancias sociales, culturales o económicas requieran una atención específica, que podrá ser prestada por entidades públicas, privadas o por los propios afectados.

Los grupos poblacionales que contempla la Ley son los siguientes: familia infancia y juventud, tercera edad, personas con discapacidad, drogodependencias, enfermos terminales, mujer, minorías étnicas y otros grupos de población con riesgo de marginación.

#### **2.4.1. Servicios Sociales Generales**

La estructuración de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana desde el inicio de la implantación de la red básica de los mismos, ha tenido siempre un carácter descentra-

lizador, asimismo su gestión aboga por la desconcentración, coordinación, proximidad y participación ciudadana.

El funcionamiento de los Servicios Sociales viene siendo canalizado normativamente a través de la Orden que anualmente dicta la Conselleria de Bienestar Social, en el espacio competencial propio de la Dirección General de Servicios Sociales, siguiendo el dictado del artículo 45.5 de la Ley 5/1997, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el sistema de Servicios Sociales.

Las corporaciones locales de la Comunidad Valenciana son las prestadoras de los Servicios Sociales Generales a través del sistema público de Servicios Sociales, atendiendo los problemas sociales en la administración más próxima al ciudadano, contando para ello con el apoyo técnico, la financiación y el seguimiento de la Dirección General y las Direcciones Territoriales de Servicios Sociales y de las tres Diputaciones Provinciales de Castellón, Valencia y Alicante en los municipios menores de diez mil habitantes. Además son titulares de los Servicios Sociales Generales las Mancomunidades: agrupaciones voluntarias de municipios que se unen para implantar un mayor número de servicios y para rentabilizarlos.

La ubicación del equipo base de Servicios Sociales es el Centro Social, que se caracteriza por ser el primer recurso para la atención de las demandas de cualquier ciudadano, con una intervención global y polivalente. Su descentralización y recursos facultan el desempeño de unas tareas tendentes a contribuir al desarrollo comunitario y a la prevención de situaciones de segregación o marginación.

El equipo base, formado por al menos un profesional del ámbito del Trabajo social, es el responsable técnico de la gestión de los programas de la Orden de Ayudas mediante la cual se desarrollan las prestaciones básicas.

- *Programa de información, asesoramiento y orientación sobre los derechos y los recursos* existentes para la resolución de los problemas de la población.
- *Programa de emergencia social*, siendo su objetivo esencial la atención de las necesidades básicas de las personas que no pueden satisfacerlas por sí mismas.
- *Programa de convivencia*, cuyo objetivo es favorecer la integración comunitaria.
- *Programa de cooperación social*, que tienen como finalidad potenciar la vida de la comunidad, propiciando la participación en tareas comunes y fomentando la iniciativa social, el asociacionismo y el voluntariado.
- *Programa de intervención para la prevención y la inserción en el medio social.*

La ejecución de los programas requiere instrucciones comunes que orienten la asignación de recursos por parte de los equipos base<sup>3</sup>. Se contemplan las ayudas para programas de prestaciones básicas y prestaciones económicas individualizadas, reguladas en el artículo 38 de la Ley 5/1997; estas ayudas están dirigidas a personas individuales o núcleos familiares, teniendo por objeto hacer frente a situaciones de grave y urgente necesidad que afecten el normal desarrollo personal, económico y social y no puedan ser asumidos por la persona.

Se contemplan dos tipos de prestaciones:

#### **A) Ayudas de emergencia**

Son ayudas económicas dirigidas a la unidad de convivencia: tienen carácter extraordinario; son incompatibles con cualquier tipo de ingreso o prestación familiar para la misma

<sup>3</sup> Capítulo III del Título I de la Orden de 11 de diciembre de 2001 de la Conselleria de Bienestar Social.

finalidad y su necesidad debe ser justificada con certificados, informes técnicos y la documentación que se estime oportuna en cada caso. Asimismo, el técnico plantea un programa de intervención social en el que se contemplan las medidas a adoptar para que la situación de necesidad no se cronifique. Es conveniente que la persona solicitante se comprometa a colaborar, a través de unas contraprestaciones, encaminadas a que sea el sujeto agente de la intervención.

En el capítulo de ayudas de emergencia se contemplan tres grupos de necesidades que requieren ayudas económicas:

- *Gastos imprescindibles* para el uso de la vivienda habitual, que comprende básicamente los conceptos de alquiler, agua y energía. El acceso a estas ayudas viene determinado por un límite de renta y en su concesión se aplica un baremo con una cantidad económica máxima permitida, al igual que en las restantes ayudas de emergencia.
- *Gastos excepcionales* dirigidos a núcleos familiares que presenten graves y urgentes situaciones de necesidad social, con problemas significativos que afecten a la atención de las personas.
- *Gastos destinados a cubrir necesidades básicas* familiares, que engloba las necesidades de subsistencia que no pueden ser cubiertas por los miembros de la unidad familiar.

## **B) Ayudas de desarrollo personal dirigidas a la tercera edad**

Estas ayudas tienden a favorecer la permanencia en el medio, y la autonomía y la relación con el entorno de las personas mayores que presenten manifiestos problemas motores o sensoriales. Se agrupan en dos modalidades:

- *Ayudas técnicas*. Se centran en la adaptación del hogar y de útiles que faciliten el desenvolvimiento del anciano incrementando su autonomía, movilización, aseo personal o alimentación.
- *Eliminación de barreras arquitectónicas*, tanto de la vivienda como del edificio en la que está enclavada la misma, fomentando con ello la accesibilidad a los espacios de uso cotidianos. En el acceso a estas ayudas de desarrollo personal no se exige límite de renta.

Todos las ayudas son competencia de las corporaciones locales, que así lo han conveniado, constituyendo al efecto comisiones de valoración compuestas por técnicos sociales y responsables políticos de acción social. Los municipios con mayor número de habitantes tienen implantados recursos que están en función de sus características y de las necesidades sociales que se originan, contando con: comedores sociales, viviendas tuteladas, albergues y talleres, desarrollando una acción social municipal basada en el principio de proximidad. En este sentido, todos los municipios desarrollan los programas conveniados ajustándolos a sus necesidades específicas.

Estas comisiones son también las responsables de la adjudicación del Servicio de Ayuda a Domicilio, al que se destina una cantidad económica preestablecida en función de la ratio resultante del número de habitantes. Ha quedado ya obsoleto el modelo de prestación del servicio a través de una ayuda económica que percibía el solicitante. La permanencia en el medio social y familiar y la prestación de atención de carácter doméstico, psicológico,

rehabilitador, social, personal y educativo es su finalidad. Es difícil aproximar la cantidad total de beneficiarios de este servicio, dado que se presta a unidades de convivencia y a personas solas, a personas enfermas y a personas mayores, a familias desestructuradas y a menores en situación de riesgo. No obstante, podemos ofrecer la cifra de usuarios mayores de 65 años, según datos del Observatorio de personas mayores del IMSERSO alcanzaría las 14.430 personas en el año 2001.

### C) Otros programas y recursos

Dependiente del Servicio de Acción Comunitaria, de la Dirección General de Servicios Sociales, el «Programa de Tele-Asistencia» cuenta actualmente con más de trece mil beneficiarios. Su objetivo es favorecer la permanencia en el medio, ofertando la seguridad de poder conectar con el servicio ante cualquier situación de necesidad, prestando una atención social, psicológica e integral a las personas mayores en su propio domicilio a través de la línea telefónica, desarrollando una acción preventiva y ayudando al anciano a disminuir las crisis de angustia y soledad.

**TABLA 7**  
**Legislación básica sobre Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana**

Legislación
<b>Ley 5/1997, de 25 de junio</b> , de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.
<b>Decreto 40/1990 de 26 de febrero</b> , del Consell de la Generalitat Valenciana sobre el registro, autorización y acreditación de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana.

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Bienestar Social, 2002.

#### 2.4.2. Servicios Sociales Especializados

Para la atención especializada de las necesidades sociales, regulada en la legislación autonómica, se cuenta con centros y recursos que dan cobertura adecuada a las demandas. La Comunidad Valenciana ha ido asumiendo recursos y servicios transferidos de la Administración Estatal, pero también ha desarrollado servicios propios e implantado nuevos recursos. Algunos grupos de población cuentan con un conjunto amplio de servicios sociales autonómicos, pero en otros la asunción de transferencias o la titularidad de los recursos no compete en exclusiva a la Generalitat Valenciana y por ello, no van a ser reflejados de modo exhaustivo.

### A) Familia, Infancia y Juventud

Siguiendo los dictados de la legislación en Servicios Sociales y de la Ley de Protección Jurídica del Menor y las competencias derivadas de la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias en la ejecución de medidas adoptadas por los jueces de menores, se regulan y convocan ayudas para programas y servicios de atención especializada a menores, de acogimiento familiar, de



atención a menores y jóvenes con medidas judiciales en medio abierto, centros de día y centros residenciales. De igual modo, las ayudas económicas individualizadas de acogimiento familiar especializado en Familia Educadora en la modalidad de «Urgencia-Diagnóstico» cubren necesidades perentorias.

Las corporaciones locales pueden actuar como entidades colaboradoras de la Conselleria de Bienestar Social en la gestión de las ayudas individualizadas de acogimiento familiar. El objetivo de éstas es potenciar la inserción personal, familiar, social y laboral interviniendo en el medio socio-familiar y comunitario, contando para ello con un equipo especializado, priorizándose las acciones tendentes a la integración social de menores extranjeros en situación de desamparo e inadaptación, menores y jóvenes en situación de guarda, tutela, con medidas judiciales o en situación de riesgo, formándolos en el aprendizaje de oficios de capacitación que les permita su autonomía.

La protección del menor cuenta con la figura del Comisionado del Gobierno Valenciano que asume la defensa de sus derechos y vela por su desarrollo personal y social. En esta línea de actuación el Servicio de Orientación Jurídica al Menor es el encargado de atender, entre otros, los problemas no incluidos en la asistencia jurídica gratuita. A su vez, el Servicio de Atención Psicológica a Menores Víctimas de Abusos Sexuales da respuesta a las consecuencias de una agresión, y el Teléfono de Asistencia al Menor cubre su atención ante cualquier tipo de problema, durante las veinticuatro horas del día.

La intervención con menores de entre dieciséis y dieciocho años cuenta con recursos como: los Centros de Día, en su mayoría de titularidad municipal, que disponen de programas de prevención, actividades recreativas, culturales, ocupacionales y rehabilitadoras y realizan un trabajo educativo en medio abierto; a su vez, los Centros de Recepción de Menores, las Residencias y las Viviendas Tuteladas se especializan en ofrecer apoyo psicosocial y una alternativa al hogar.

La adopción de menores españoles así como de otros países es un recurso fuertemente demandado, contando para ello con los medios de la Dirección General de la Familia, Menor y Adopciones de la Conselleria de Bienestar Social y con entidades acreditadas de mediación de adopción internacional. Las ayudas públicas destinadas a los programas y servicios desarrollados por las entidades acreditadas de mediación de adopción internacional tienen como fin abaratar los costes de tramitación soportados por los solicitantes.

Como recurso que guarde el máximo parecido a la familia, el «Programa de Familias Acogedoras», con un total de cuatrocientas familias activas en la Comunidad Valenciana, atiende actualmente a cerca de cuatrocientos menores, con acogimientos simples. Para velar por el beneficio del menor, la legislación de protección jurídica del menor, y la legislación de la Infancia de la Comunidad Valenciana, atribuye a las entidades públicas la obligación de la asunción de la tutela en situaciones de desamparo, el ejercicio de la guarda para proteger situaciones de riesgo y la concesión de los certificados de idoneidad a los solicitantes de adopciones y acogimientos, basados en informes psicológicos y sociales.

Las ayudas para el desarrollo de programas de intervención y atención familiar tienen como finalidad la atención para el conjunto de la unidad familiar a través de servicios integrados de atención a la familia con metodología interdisciplinar; los programas se centran en familias desfavorecidas en situación de riesgo, familias monoparentales, orientación y mediación familiar, familias en cuyo seno se produzca violencia, atención a padres y a mujeres gestantes, familias en situación de estrés y familias en situación de necesidad.

El alquiler de la vivienda habitual de familias en las que convivan uno de los padres o tutores legales con uno o más menores de edad es objeto de intervención, contemplando ayudas económicas que faciliten el mantenimiento de la vivienda; para ello la renta per cápita no podrá superar en dos veces la pensión mínima.

La estructura familiar como institución social básica, que cumple un destacado papel educativo, afectivo, económico y social, puede atravesar dificultades como consecuencia de un parto múltiple, una adopción o un acogimiento preadoptivo de tres o más menores. Para contribuir a atender estas dificultades se destina una cantidad económica en pago único, por cada uno de los menores, que se incrementa en un cincuenta por ciento si el menor es discapacitado. La renta per cápita familiar no podrá superar en dos veces el salario mínimo interprofesional.

La matrícula y la compra de libros universitarios se subvencionan a familias numerosas y a aquellas que, por sus especiales características de renta y convivencia, al convivir uno de los padres, pudieran tener dificultades para sostener los estudios. La renta per cápita no podrá superar en una vez y media el salario mínimo interprofesional.

Los jóvenes menores hasta los treinta años cuentan con una red de centros y puntos de información juvenil, en algunos casos unidos a centros de día, que tienen como finalidad informarles en materia educativa, formativa, de ocio y tiempo libre, contando con un fondo documental y asesoría jurídico-laboral y psíquico-pedagógica. La dependencia de los centros es en su mayoría municipal, vinculadas a las concejalías de juventud. El Instituto Valenciano de la Juventud, dependiente de la Conselleria de Bienestar Social, es la institución de la que emanan los planes y directrices en materia de juventud, siendo el Consejo de la Juventud de la Comunidad Valenciana el máximo órgano de participación.

### TABLA 8

#### Legislación básica sobre familia, infancia y juventud de la Comunidad Valenciana

---

#### Legislación

---

**Ley 5/94** de la Generalitat Valenciana de la Infancia (DOGV, 16-12-1994).

**Decreto 130/96**, del Gobierno Valenciano de 4 de julio de 1996, de creación del Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat Valenciana (DOGV, 12-7-1996).

**Decreto 168/96**, del Gobierno Valenciano de 10 de septiembre de 1996, por el que se regula la acreditación de las entidades de mediación de adopción internacional (DOGV, 20-9-1996).

**Decreto 29/98**, del Gobierno Valenciano de 10 de marzo de 1998, por el que se crea el Registro de reclamaciones formuladas contra las entidades acreditadas para la realización de funciones de mediación de adopción internacional (DOGV, 27-3-1998).

**Decreto 168/96**, del Gobierno Valenciano de 10 de septiembre de 1996, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de la familia en la Comunidad Valenciana.

**Decreto 188/1997**, del Gobierno Valenciano de 17 de junio de 1997, por el que se modifica el decreto 131/1996, de 4 de julio, de creación de la Comisión interdepartamental de la familia en la Comunidad Valenciana.

**Decreto 99/1998**, del Gobierno Valenciano de 1 de septiembre de 1998, de creación del Observatorio Permanente de la Familia de la Comunidad Valenciana.

---

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Bienestar Social. 2002.

#### **B) Personas mayores**

Las personas mayores cuentan con dos novedosos recursos, el llamado Bono Residencia que actualmente se denomina Ayuda para Estancias Residenciales, consistente en aplicar el precio público a una plaza residencial y costear una parte del mismo con un bono mensual que con-

cede la Dirección General de Servicios Sociales. El beneficiario es un cliente que paga un servicio y que puede, con su bono optar a cualquier residencia adscrita a este sistema. Éste es un aspecto cualitativo importante, dado que se espera que los centros residenciales oferten mayor calidad y prestaciones para ser objeto de mayor demanda. La Comunidad Valenciana cuenta con una proporción de plazas residenciales por cada cien mayores de sesenta y cinco años situada en 2,3 plazas en 1999 según datos del IMSERSO, porcentaje inferior a las recomendaciones europeas. Según este mismo organismo, la Comunidad Valenciana tenía en el año 1999, 603.143 personas mayores de 65 años, que representan el 15,17% de su población. Contaba con 242 centros residenciales y un total de 13.860 plazas (4.603 públicas y 9.257 privadas) (véase tabla 9). Ello significa que nuestra comunidad debería construir aproximadamente 4.114 plazas residenciales para alcanzar la ratio media de 2,98% de oferta residencial en todo el territorio español y 16.297 plazas para situarse en la media europea, con una ratio del 5%. En resumen, para alcanzar la media nacional harían falta 41 nuevas residencias de 100 plazas, si la meta es la media europea el número de residencias necesarias sería 163 (Tabla 10)<sup>4</sup>. En la actualidad está prevista la creación de nueve mil plazas residenciales, mediante diversas fórmulas de inversión y gestión en las que están implicadas tanto la Generalitat Valenciana como el sector privado.

TABLA 9

**Plazas en centros residenciales de la Comunidad Valenciana en función de la titularidad**

	T. pública		T. privada		Total	
Castellón	733	43,1%	969	56,93%	1.702	100%
Valencia	2.209	27,5%	5.832	72,53%	8.041	100%
Alicante	1.661	40,34%	2.456	59,66%	4.117	100%
<b>Total CC.AA.</b>	<b>4.603</b>	<b>33,21%</b>	<b>9.257</b>	<b>66,79%</b>	<b>13.860</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos del IMSERSO, mayo de 1999.

TABLA 10

**Plazas en centros residenciales de la Comunidad Valenciana: situación actual y proyecciones futuras**

	Datos 1999 Comunidad Valenciana	Proyección CV siguiendo la media española	Proyección 1	Proyección 2
C% de plazas residenciales por cada 100 mayores de 65 años	2,30%	2,98%	4,00%	5,00%
Total de plazas	13.860	17.974	24.126	30.157
Necesidad de plazas en la CV		4.114	10.266	16.297
Incremento de plazas en la CV		29,68%	74,07%	117,58%
Necesidad de residencias en la CV (de 100 plazas)		41	103	163

FUENTE: Elaboración propia, datos del INE y del IMSERSO, 1999.

<sup>4</sup> Unidad de Investigación Políticas de Bienestar Social (1999). *Estudio de oferta y demanda de servicios residenciales para mayores en la Comunidad Valenciana*. Documento inédito.

Asimismo, es interesante el hecho de que en las residencias con una capacidad inferior a 100 plazas es donde se concentran más del 50% de las plazas ofertadas en la Comunidad Valenciana, es decir, de un total de 242 residencias, 197 (81%) son de este tipo (tabla 11).

**TABLA 11**  
**Número de residencias de la Comunidad Valenciana por número de plazas**

	Número de residencias	Número de plazas	Porcentaje de plazas
Residencias de 200 o más plazas	5	1.495	10,79
Residencias de 150 a 199 plazas	9	1.540	11,11
Residencias de 100 a 149 plazas	31	3.435	24,78
Residencias de 50 a 99 plazas	58	3.814	27,52
Residencias de menos de 50 plazas	139	3.576	25,80
<b>Total</b>	<b>242</b>	<b>13.860</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo de 1999.

El segundo recurso destinado a las personas mayores es la Ayuda Económica para el Cuidado de Ancianos y Ancianas desde el Ámbito Familiar, dirigido a personas mayores de 75 años que vivan solas o convivan con mayores de sesenta y cinco años cuya unidad económica de convivencia no supere una renta determinada, debiendo tener la persona prestadora del servicio el siguiente perfil: cuarenta y cinco años o más, no estar trabajando ni ser pensionista, con la salvedad de la pensión de viudedad, y no superar la unidad económica de convivencia una renta determinada. El anciano beneficiario de la acción y el receptor de la ayuda económica pueden o no convivir en la misma vivienda.

Unido a un medio residencial surgen en su mayoría los Centros de Día y las Estancias Diurnas en Residencias que proporcionan una atención integral a sus beneficiarios, evitando el internamiento completo y supliendo las carencias que la familia no puede atender. Se puede optar a ayudas institucionales, autonómicas y locales, para sufragar estas estancias.

Los recursos orientados a cubrir situaciones en un grado inferior de dependencia son las viviendas tuteladas, recurso escasamente desarrollado. Los acogimientos de ancianos son también una alternativa que se contempla en la Comunidad. Las necesidades de subsistencia, en los casos con dificultad económica o de ejecución en la preparación de alimentos tienen cobertura por medio de los comedores sociales a través de ayudas individualizadas. También se ha contemplado a nivel autonómico la reducción del precio de los billetes de transporte interurbano para las personas mayores con renta baja.

Es, sin duda, la red de centros municipales de actividades para personas mayores la que cuenta con más amplia implantación, ofreciendo un lugar de encuentro con actividades sociales, culturales, recreativas, formativas, de ocio y tiempo libre y de convivencia en general. Su ubicación, accesibilidad y oferta de recursos propician su uso y la participación de los mayores a partir de los sesenta años de edad.

En el marco sociosanitario puede señalarse el «Termalismo Valenciano», recurso que cuenta con una demanda creciente. Se circunscribe a los balnearios de la Comunidad. Las personas mayores de sesenta años pueden solicitar estancias subvencionadas con una dura-

ción de diez días y recibir los tratamientos propios de la balneoterapia disfrutando a su vez de servicios completos de hostelería.

Las necesidades de las personas mayores son tan variadas y se presentan en momentos tan imprevistos que requieren para su atención contar con recursos las veinticuatro horas, de ahí que el teléfono del mayor pretenda cubrir este tiempo, complementario con el recurso de teleasistencia. Nace como recurso de recepción y asesoramiento de todas las demandas, desde su puesta en funcionamiento en diciembre del 1996, ha resuelto aproximadamente doscientos casos de malos tratos, aunque éste represente un 2% del total de las llamadas atendidas.

**TABLA 12**  
**Legislación básica sobre la tercera edad**

Legislación
<b>Ley 26/1990</b> , de 20 de diciembre, por la que se establece en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.
<b>Decreto 49/1990</b> , de 12 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que establecen reducciones en el precio de los billetes de transportes interurbanos de viajeros de uso público colectivo para las personas que sean pensionistas o mayores de 65 años.

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Bienestar Social, 2002.

### C) Drogodependencias

Las drogodependencias son tratadas en su aspecto de enfermedad por el sistema de salud, pero el tratamiento requiere medidas y recursos sociales que sirvan para afrontar las consecuencias derivadas de la adicción y para prevenir nuevas situaciones de posible consumo. El tratamiento ambulatorio que se desarrolla en las Unidades de Conductas Adictivas se ha transferido desde la Conselleria de Bienestar Social a la Conselleria de Sanidad quedando la intervención social adscrita a programas de prevención del consumo.

La Dirección General de Drogodependencias es el órgano que, desde Bienestar Social, regula las acciones y los programas dirigidos a la atención de personas con problemas derivados del consumo y conductas adictivas.

El 16 de junio de 1997 las Cortes Valencianas aprobaron la *Ley 3/1997 sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos* que constituye el marco normativo básico de referencia para la planificación y ordenación de los recursos, objetivos y actuaciones en dicha materia. Esto supuso un importante impulso político, refrendado por un considerable incremento presupuestario que se ha mantenido a pesar de las restricciones económicas existentes, que han afectado a otros sectores de la Administración.

La prevalencia del consumo de drogas, estimada a partir de las encuestas de consumo y opinión realizadas por la Generalitat Valenciana se muestran en la Tabla 13.

Existen diferencias de consumo por género y edad, variables según el tipo de sustancia, con predominio claro en los varones y en el grupo de 25 a 34 años y un riesgo relativo mayor en la población desocupada. Un 75,1% de la población manifiesta que percibe el problema de las drogas como una cuestión importante en un porcentaje mayor que la percepción a nivel nacional.

**TABLA 13**  
**Prevalencia del consumo de drogas**  
**en la Comunidad Valenciana en 1998**

Heroína	0,4%
Cocaína	2,4%
Anfetaminas/speed	1,3%
Sustancias alucinógenas	0,8%
Cannabis	7,5%
Drogas de diseño	1,8%
Abuso de alcohol	4,5%

FUENTE: Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (1999-2002). Consejería de Bienestar Social. Generalitat Valenciana.

A la vez que se observa una reducción del consumo se encuentra un aumento en la demanda de asistencia, influido sin duda por la mayor oferta asistencial, entre la que se encuentra la creación de Unidades de Conductas Adictivas y la estabilidad de los sistemas de registro. En 1997 se registraron 6.971 demandas de tratamiento.

La mortalidad por reacciones adversas a tratamientos se ha reducido sensiblemente desde 1992, a una tasa de 3,35 muertos por 100.000 habitantes en 1997 y la frecuencia de casos de SIDA en usuarios de drogas por vía parenteral es casi del 61%. La tasa de incidencia anual de SIDA en la Comunidad Valenciana en 1998 era de 74,32 casos nuevos por millón de habitantes.

Los centros y servicios sanitarios para la prevención y asistencia a drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunidad Valenciana se clasifican en tres niveles asistenciales:

**TABLA 14**  
**Niveles de intervención a personas con trastornos adictivos de cualquier naturaleza**

#### **Primer nivel**

- Centros de Salud. consultorios y profesionales de Atención Primaria.
- Los Equipos Sociales de Base y Unidades de Prevención Comunitaria dependientes de los Ayuntamientos.
- Unidades de prevención del SIDA (UPS) y Centros de Información y Prevención del SIDA (CIPS) dependientes de los centros de Salud Pública.
- Unidades de Valoración y Apoyo en Drogodependencias (UVAD) dependientes de la administración de justicia.
- Programas gestionados por Organizaciones no Gubernamentales y Asociaciones de Ayuda o Autoayuda.

#### **Segundo nivel**

- Unidades de Conductas adictivas (UCA).
- Unidades de Salud Mental.
- Unidades de Hospitalización Psiquiátrica de agudos y de media estancia.
- Hospitales y centros de especialidades.

TABLA 14 (continuación)

**Tercer nivel**

Unidades de desintoxicación hospitalaria (UDH).

Unidades de deshabitación Residencial (UDR).

Centros de Día (CD).

Centros de Encuentro y Acogida (CEA).

---

FUENTE: Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencia y otros Trastornos Adictivos (1999-2002). Conselleria de Bienestar Social. Generalitat Valenciana.

Para el tratamiento de las personas que requieren recursos específicos que les ayuden a superar su problema los programas municipales tienden a ofrecer como recurso los centros de rehabilitación de drogodependientes o centros de día, en los que por medio de la ocupación de su tiempo y la aplicación de medidas por personal técnico, los beneficiarios puedan superar su adicción.

Las *unidades de deshabitación residencial* son centros que, en régimen de internamiento, realizan tratamientos de deshabitación, rehabilitación y reinserción mediante terapia farmacológica, psicológica y ocupacional, promoviendo la participación activa de los pacientes, por un tiempo determinado, con objeto de facilitar su incorporación social cuando las condiciones biopsicosociales y familiares del paciente lo requieran.

Las *unidades de prevención comunitaria* son aquellas que desarrollan actuaciones que tienen por objeto reducir o evitar el uso o abuso de drogas y, por tanto, los problemas asociados al mismo, así como promover hábitos de vida saludables y una cultura de salud que incluya el rechazo del consumo de drogas.

Las *viviendas tuteladas* son centros residenciales de tipo convencional, sin funciones asistenciales, en las que se convive de forma autosuficiente y normalizada, donde los internos asumen funciones propias de mantenimiento del mismo, cuyo objetivo se orienta a alcanzar el mayor grado de autonomía personal y de convivencia en un ambiente normalizado, situada preferentemente en núcleos urbanos. Los usuarios de viviendas tuteladas no reciben tratamiento en éstos, pudiendo ser atendidos en otros recursos asistenciales de tipo ambulatorio.

La existencia de *pisos y centros de encuentro y acogida*, así como los centros residenciales y otros recursos de titularidad privada, con convenios o ayudas con instituciones públicas, son frecuentes, de ahí la importancia de regular las condiciones y requisitos de calidad y de idoneidad para la prestación de estos servicios. Para ello hay que solicitar la acreditación, pudiéndose requerir la autorización de los titulares de la totalidad de centros y servicios que se dediquen o la prevención y/o asistencia de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, de titularidad pública o privada, de cualquier clase o naturaleza, que desarrollen su actividad en el ámbito de la Comunidad Valenciana debiendo dirigir su solicitud preferentemente a la Dirección General de Drogodependencias.

El funcionamiento de los centros está sujeto a diversos requisitos, entre otros, la definición precisa del equipo multidisciplinar que debe atender durante todo el horario de funcionamiento el centro o servicio, así como los servicios que deben prestar. La Conselleria de Bienestar Social concierta plazas asistenciales en centros de atención y/o prevención de drogodependencias privados, por un periodo máximo de cuatro años renovable, siempre que la entidad solicitante acredite los mismos requisitos que cuando se formalizó el concierto.

**TABLA 15**  
**Legislación básica sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos**  
**de la Comunidad Valenciana**

---

**Legislación**

---

**Ley 3/1997, de 16 de junio**, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos.

**Decreto 51/1999, de 30 de marzo**, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas a las que deben someterse los conciertos a realizar por la administración de la Generalitat Valenciana con los centros de iniciativa social de titularidad privada.

---

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Bienestar Social, 2002.

### **D) Mujer**

El área de la mujer requiere una atención especializada para el tratamiento, prevención y eliminación de la discriminación por razón de género, respetando la libertad de las mujeres para poder decidir en los aspectos importantes de su vida laboral, social, política, económica, cultural y familiar. Por ello es necesario la adecuación de recursos tendentes a conseguir la conciliación de la vida laboral y familiar. En esta línea las ayudas encaminadas a financiar actividades complementarias y extraescolares, realizadas para los menores de educación infantil y primaria tienen como objeto promover servicios de atención, en un marco amplio de política de familia, para adecuar los horarios escolares al mundo laboral.

El principio de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres es un fin que requiere contar con medios para la prevención, y en su caso eliminación, de toda situación de abuso o discriminación, directa o indirecta, de la mujer, así como coadyudar en la tramitación de las denuncias que se formulen contra tales situaciones. Como recurso local los centros Infodona prestan gratuitamente los servicios de información, orientación, formación y asesoramiento en todas aquellas cuestiones jurídicas que demandan las mujeres, especialmente en cuestiones relativas a separaciones, divorcios, uniones de hecho, impagos de pensiones, liquidación de bienes gananciales, malos tratos y violencia de género.

La difícil situación que atraviesa la mujer en un proceso de separación en el que, por un periodo de tiempo, carece de recursos económicos, hace que se contemple como un sector poblacional susceptible de percibir la prestación económica reglada. Asimismo las viviendas tuteladas, casas de acogida y residencias materno-infantiles van dirigidas a mujeres en situación de emergencia.

La cobertura de las urgencias, a cualquier hora del día, se realiza a través del centro mujer 24 horas, que oferta apoyo y orientación ininterrumpida para que las mujeres no se encuentren solas ante situaciones de grave o urgente necesidad y, los centros de acogida para mujeres son el recurso autonómico ante una situación de extrema gravedad que requiera que la mujer sola o con sus hijos salga de su domicilio por peligrar su integridad física o psicológica.

## **2.5. PLANES AUTONÓMICOS**

La legislación autonómica ha desarrollado planes sectoriales cuya línea de actuación se enmarca dentro de los planes nacionales desarrollados por la Administración central, entre los que se incluyen:



**TABLA 16**  
**Planes autonómicos en el ámbito de Servicios Sociales**

- 
- Plan de la Juventud.
  - Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana.
  - Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (PAVDTA) (1997).
  - Plan de Calidad Asistencial Gerontológica.
  - Plan de acción urgente del Gobierno Valenciano para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres.
  - Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PIO).
  - Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana (2002-2005).
- 

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Bienestar Social, 2002.

Así pues, a continuación, se realiza una breve aproximación a los diferentes planes.

### **2.5.1. Plan de la Juventud**

La necesidad de desplegar una política integral de juventud fue una de las conclusiones del Comité del Año Internacional de la Juventud. Este Comité, creado en 1985, plantea la necesidad de coordinar las instituciones y las entidades sociales para que adopten medidas orientadas a la solución de los problemas de los jóvenes. Como consecuencia de ello y con la finalidad de promover una acción coordinada en materia de juventud, se creó la Comisión de Juventud de la Generalitat Valenciana; una de sus propuestas más relevantes fue el Plan Joven de la Generalitat Valenciana publicado en 1996. El Plan ya señalaba que las actuaciones en materia de juventud tendrían que implicar a todos los departamentos con competencias en esta materia (Garcés, 1996).

El actual Plan (2002-2005) centra sus prioridades en la promoción de la participación libre y eficaz de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico, cultural y humano.

En este sentido, el Plan queda articulado en torno a las siguientes áreas de actuación: participación y asociacionismo, ocupación (formación y orientación laboral-ocupacional) y vivienda, calidad de vida (integración e igualdad de oportunidades, consumo y salud, ocio-tiempo libre y turismo, medio ambiente), educación, información juvenil, Europa y cooperación.

Los *objetivos prioritarios* del Plan son los siguientes: adoptar medidas que permitan la mejora de la calidad de la ocupación juvenil y el acceso a una vivienda en condiciones; dinamizar la participación juvenil en toda la Comunidad Valenciana, y promover la participación activa de los jóvenes en el desarrollo político, cultural; mejorar la salud y la calidad de vida de los jóvenes; aumentar los niveles de eficacia y eficiencia en los servicios y dispositivos existentes para dar respuestas claras a las necesidades de los jóvenes; optimizar el trabajo que desde las distintas Administraciones se llevan a cabo para con los jóvenes, mediante medidas de coordinación, comunicación; diseñar y ejecutar programas de difusión y concienciación sobre los valores y realidades del colectivo juvenil.

### 2.5.2. Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana

El Plan de Integración Social de la Comunidad Valenciana tiene como *objetivos* la creación de una red protectora de recursos sociales y prestaciones económicas que garantice de forma creciente una cobertura mínima a todas las personas que se encuentren en situación de necesidad; la articulación de todos los recursos existentes que dependan de las administraciones públicas y aquellos de la iniciativa social, que estén orientados a la solidaridad y, a garantizar la coherencia global de todas las medidas que se están aplicando para combatir la marginación, en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

El Plan pretende *actuar sobre tres tipos de carencias* que se encuentran relacionadas y se agravan por un efecto acumulativo: la falta de recursos que afecta a personas que carecen de los medios suficientes con los cuales atender las necesidades básicas y asegurar las responsabilidades sociales y familiares; las dificultades para acceder a los sistemas de bienestar social centrados en sanidad, vivienda, educación, empleo y servicios sociales, y la carencia de calidad de vida que se manifiesta en la desestructuración ambiental, en la ausencia de una red protectora y en el deterioro de la convivencia.

Los agentes implicados para su puesta en práctica son la Generalitat Valenciana como responsable que, a través de la Dirección General de Servicios Sociales y de la Dirección General de la Familia, Menor y Adopciones ejercen la coordinación, ejecución, dirección y evaluación del Plan. A la Administración Local le corresponde el ejercicio de todas las medidas de carácter sectorial de las competencias que se le asigna en el Plan, así como la responsabilidad de los programas de Integración con la asistencia técnica y económica de la Generalitat. También se le asigna formar parte de la red y recibir sugerencias y soportes para poder llevar a cabo sus intervenciones contando con todas las asociaciones públicas o privadas que trabajen o estén interesadas en el problema de la pobreza.

Las actuaciones previstas se articulan en tres tipos de medidas:

- *Recursos sociales* que garanticen al menos unos *mínimos de calidad de vida* y que se orienten a las personas o unidades de convivencia que tienen graves dificultades para acceder a los sistemas ordinarios. Se constituye de esta forma el Programa de Accesibilidad a la sanidad, a la educación, a la vivienda, al empleo y a la administración.
- *Estrategias preventivas* a favor de grupos de riesgo. Por medio de medidas socio-laborales se fomentará la incorporación a los sistemas ordinarios. Estarán orientadas a los beneficiarios de las Prestaciones Económicas Regladas y a los beneficiarios de los Programas de Accesibilidad. Se crea el Programa de Integración que tiene carácter complementario de las medidas en ese momento vigentes.
- *Medidas* orientadas a atender las *necesidades primarias* originadas por una *indigencia extrema*. A través de prestaciones económicas transitorias se garantizarán los mínimos vitales dirigidos a las personas o unidades de convivencia que se encuentran en un proceso de exclusión. De esta forma se constituyen las Prestaciones Económicas Regladas, implantadas en todos los municipios de la Comunidad Valenciana como instrumento de inserción.

### 2.5.3. Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (PAVDTA)

El 2 de febrero de 1999 fue aprobado por el Gobierno Valenciano el Plan Autonómico Valenciano de Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (1999-2002) que pre-

veía la citada Ley, con una dotación presupuestaria para los cuatro años de vigencia de 11.010 millones de pesetas, y establecido con carácter vinculante para todas las administraciones públicas e instituciones privadas que desarrollen sus actuaciones en la Comunidad Valenciana.

Las *áreas específicas de intervención* que establece el Plan de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos son las siguientes:

- *Área de coordinación institucional y de participación social.*
- *Área de asistencia sanitaria.*
- *Área de inserción y reinserción social.*
- *Área de prevención.*
- *Área de formación e investigación.*
- *Área de evaluación.*

El problema del uso, abuso y dependencia de drogas es un fenómeno complejo, multi-forme y cambiante. En la búsqueda de soluciones, uno de los *principales objetivos* reside en eliminar la variable de distorsión que supone el conflicto entre las personas y entidades implicadas en su resolución. El PAVDTA es un instrumento de coordinación entre las instituciones tanto públicas como privadas y la iniciativa social.

Los *objetivos* del Plan se centran en: desarrollar la ley 3/1997, de 16 de junio de la Generalitat Valenciana, como marco normativo básico del conjunto de medidas y acciones encaminadas a la prevención, asistencia, incorporación y protección social de las personas afectadas por el consumo de sustancias que generen dependencia; disminuir el consumo de drogas y de otros trastornos adictivos; proporcionar atención integral a las personas afectadas por el consumo; promover la coordinación entre instituciones y con la iniciativa social, optimizando los recursos; agilizar la eficacia, eficiencia y evaluación continua de resultados en esta materia.

Los principios rectores responden a la responsabilidad pública y coordinación institucional de las actuaciones; la promoción activa de hábitos de vida saludables y de una cultura de salud que incluya el rechazo del consumo de drogas; la consideración de las drogodependencias y otros trastornos adictivos como enfermedades comunes con repercusiones en los ámbitos biológicos, psicológicos y sociales de la persona; consideración prioritaria de las políticas y las actuaciones preventivas en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos; establecimiento de criterios de eficacia, eficiencia y evaluación continua de resultados de las acciones y programas que se desarrollen en la materia; integración normalizada de actuaciones en los sistemas educativo, sanitario y de servicios sociales y, la consideración de la prevención, asistencia e integración de las personas drogodependientes como un proceso unitario y continuado, mediante la coordinación de diferentes actuaciones sectoriales.

Los centros y servicios que se contemplan para el tratamiento y atención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, ya mencionados, son las Unidades de Conductas Adictivas; las Unidades de Alcoholología; las Unidades de Desintoxicación Hospitalaria; los Centros de Día; las Unidades de Deshabitación; los Centros de Encuentro y Acogida; las Unidades de Prevención Comunitaria y las Unidades de Valoración y Apoyo en Drogodependencias.

El Plan destaca la necesaria relación intersistemas en todo el proceso, y desde la Conselleria de Bienestar Social se establecen los criterios específicos para cada una de las necesidades preventivas que fueran detectadas. La Conselleria de Cultura y Educación es la responsable del diseño y aplicación de programas de educación para la salud, con contenidos

específicos de prevención del consumo de drogas y alcohol en los centros educativos de la Comunidad Valenciana; la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, en materia preventiva, tiene la responsabilidad del diseño y aplicación de programas específicos para el ámbito laboral; la Conselleria de Sanidad asume el desarrollo de actuaciones preventivas que fomenten estilos de vida sanos en la población, con especial referencia al consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco. Y a la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes se le encomienda velar por un desarrollo urbano equilibrado, basado en los criterios de solidaridad, igualdad y racionalidad.

#### 2.5.4. Plan de calidad asistencial gerontológica

El *marco legal* sobre el que se fundamenta el Plan es el mandato de la Constitución Española que establece que: «*los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de Servicios Sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda y ocio*». También el Estatuto de Autonomía, en su artículo 31.24, recoge este imperativo de la Constitución con la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social.

Por su parte, la *Ley 5/1997*, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana establece en su artículo 21 que «*Los Servicios Sociales de atención a la tercera edad tienen por objeto el desarrollo de programas y equipamientos tendentes a: promover el desarrollo socio-cultural de las personas mayores, potenciando su máxima libertad, actividad y plena integración social y óptima calidad de vida; prevenir la marginación. procurando su integración y participación en la sociedad; favorecer que las personas mayores permanezcan en su medio habitual, realizando acciones que eviten desarraigos que puedan conducir a su marginación, o atenten contra su libertad o salud; la atención residencial adecuada con libre elección de centro y, potenciar aquellos programas de intervención dirigidos a crear, coordinar o fomentar recursos sociales próximos y que favorezcan la integración social*».

La *finalidad* que plantea el Plan de Calidad Asistencial Gerontológica es la puesta en marcha de una política que permita abordar el problema del envejecimiento y sus consecuencias mediante la actualización y modernización de los recursos existentes, la creación y diversificación de otros nuevos y la concienciación de la sociedad acerca del concepto auténtico de la persona mayor, asumiendo el nuevo reto que plantea el cambio de edad de la población.

Los *objetivos* que plantea el Plan se centran en: ofrecer ayuda, apoyo y asesoramiento integral para buscar el recurso pertinente, mediante la coordinación de las instituciones y entidades que trabajan en el ámbito de los Servicios Sociales; favorecer el acercamiento de los recursos; retardar la institucionalización mediante ayudas a domicilio a las familias que acogen a personas mayores, programa de teleasistencia, centros de día y especializados, fomento de la autoayuda y participación del voluntariado; potenciar estilos de vida activos y saludables; propiciar sistemas que faciliten el acceso a las actividades de ocio, cultura y deporte y, fomentar el movimiento asociativo de forma que sea motor de iniciativas que reviertan en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores.

La acción más relevante es la integración de los mayores en el ambiente familiar a través de: ayudas para personas que tengan a su cargo a personas mayores, acogimiento familiar, programa de teleasistencia y el teléfono del mayor. Asimismo se fomentan las iniciativas para facilitar la permanencia de los mayores en su entorno más próximo a través de

centros especializado de atención a personas mayores (CEAM), centros de día y estancias temporales en residencias de tercera edad; se contempla la promoción de la salud y tiempo libre por medio del termalismo valenciano y las vacaciones sociales y la atención institucionalizada a los mayores que proporcione la adecuación de los recursos especializados existentes, así como la creación de nuevas respuestas encaminadas a lograr una acción integral.

Desde el punto de vista sanitario, se contemplan programas de atención farmacéutica en Centros de Servicios Sociales basándose en la estandarización de procedimientos de obtención, almacenamiento, distribución y administración de medicamentos; evaluación del estado nutricional de los mayores ingresados en residencias; transmisión de los beneficios psicológicos-cognitivos del ejercicio físico; mantener sistemas de control de la analítica adecuada; implantar programas de salud buco-dental en las personas mayores residentes en centros que dependen de la Conselleria de Bienestar Social y desarrollar el programa de intervención logopédica directa.

### **2.5.5. Plan de Acción Urgente del Gobierno Valenciano para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres**

La Comunidad Valenciana se plantea atender el problema de los malos tratos a mujeres y para ello se aprueba el Plan de acción urgente del Gobierno Valenciano para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres, planteando una atención integral: asistencia sanitaria, psicológica, social, policial y judicial.

Con el Plan de Acción se pretende ofrecer un instrumento que acabe con las causas que originan el problema.

Las *principales medidas* son:

#### **1. Sensibilización**

- a) Se propone la realización de una campaña en medios de comunicación, de sensibilización de la población en general y de divulgación de los recursos de atención.
- b) Jornadas de estudio de los perfiles psicológicos y factores sociales que conducen a los maltratadores a ejercer la violencia doméstica.
- c) Elaborar una guía informativa, con los recursos que se ofrecen a mujeres víctimas de la violencia de género, particularmente en los Centros mujer 24 horas.

#### **2. Medidas en el ámbito de atención a las mujeres víctimas de malos tratos**

- a) Ampliar la red de cobertura de los servicios de atención de los Centros Mujer 24 horas, a las poblaciones de más de 50.000 habitantes que estén alejadas de las capitales de provincia.
- b) Creación y puesta en funcionamiento de los Centros de Información de la Mujer, dependientes de la Conselleria de Bienestar, en las principales cabeceras comarcales que servirán de puente de acceso a los servicios del Centro Mujer 24 horas más próximo al lugar de residencia de la mujer que requiera de éstos.
- c) Crear un vehículo de información y comunicación permanente entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la red de Centros Mujer 24 horas para tener un conocimiento real de los casos de violencia doméstica.

- d)* Realización de cursos de formación para la especialización profesional y adecuada atención a las víctimas de malos tratos, por sectores profesionales de la psicología, trabajo social, derecho, policía, guardia civil y sanidad.
- e)* Aumento del número de plazas en las casas de acogida para mujeres víctimas de malos tratos, así como apertura de una nueva casa de acogida en la ciudad de Alicante.

### **3. Medidas en el ámbito jurídico**

- a)* Juicios rápidos. Estudio y propuesta de la posibilidad de potenciar la celebración de los denominados juicios rápidos, generalizando la práctica en el propio servicio de guardia de todas las diligencias de investigación imprescindibles para la calificación de los hechos, por agresiones y malos tratos a mujeres.
- b)* Informe psicosocial. A través de la Dirección General de la Mujer, remisión a la Fiscalía General de los informes psicosociales de mujeres atendidas en el CM24H, a efectos de su valoración por parte del juzgador.
- c)* Tramitación de denuncias. Remisión por parte de la Dirección General de la Mujer de las denuncias por malos tratos o agresiones a mujeres, recogidas de los CM24H, directamente a la Fiscalía General, para su tramitación.
- d)* Testimonio de denuncias. El Ministerio Fiscal en los casos de denuncias tramitadas por la Fiscalía y en el caso de repetición, calificará el maltrato como delito.
- e)* Sección de fiscales. Propuesta de creación de una Sección específica de carácter interno.
- f)* Abandono de hogar. Las mujeres que se vean obligadas a salir del domicilio por malos tratos, será suficiente la presentación de una comparecencia ante el Juzgado de Guardia, Comisaría de Policía Nacional, Retén de la Guardia Civil, Policía Judicial o Fiscalía, para no ser acusadas de abandono del hogar.

### **4. Medidas en el ámbito policial y de seguridad**

- a)* Creación de una Comisaría especializada de policía nacional en la ciudad de Valencia, ubicada en los mismos locales que el CM24H de Valencia.
- b)* Conveniencia de que si se detecta una situación de malos tratos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y aunque la víctima no denuncie al agresor, sea informada de la existencia de los recursos disponibles.
- c)* Recabar la máxima información que deberán remitir al juzgado pertinente y al CM24H con la finalidad de que obren en los expedientes respectivos y poder valorar la gravedad y reiteración de los hechos.
- d)* Personación inmediata de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante la solicitud de la víctima o profesional competente.
- e)* Protección policial cuando se presuma que la víctima puede ser objeto de un grave riesgo físico.
- f)* Realización de cursos de formación y reciclaje sobre la violencia de género.
- g)* Colaboración con los profesionales de los CM24H en el acompañamiento a las víctimas al domicilio familiar.
- h)* Creación de una figura entre el personal ya existente, sensibilizado con este problema.

- j) Constitución de una Comisión Mixta, formada por: Consellera de Bienestar Social, o persona en quien delegue; delegado de Gobierno en la Comunidad Valenciana, o persona en quien delegue; Directora General de la Mujer, y Jefaturas de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

## 5. Medidas de prevención

- a) Formación de educadores/as para la detección de posibles situaciones de violencia doméstica, para la adecuada información sobre el alcance del problema y los recursos públicos a los que informar y derivar su atención.
- b) Creación en la red de CM24H de la Conselleria de Bienestar Social, mediante la coordinación de la Dirección General de Familia, de gabinetes de terapia familiar en aquellos núcleos de convivencia madre e hijos/as víctimas o testigos de violencia doméstica.
- c) Involucrar a los centros educativos de forma que los/as profesores/as ofrezcan información al alumnado, asimismo ofrecer la posibilidad de formación al profesorado, la inclusión de esta temática en los proyectos curriculares, mediante la adecuada coordinación con la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa de la Conselleria de Educación.

### 2.5.6. Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

La Comunidad Valenciana representa el diez por ciento de la población española, con un crecimiento demográfico condicionado por el saldo migratorio y muy baja natalidad. El estado civil predominante es el de casados/as, trabajando ambos cónyuges de manera remunerada, la denominada «familia simétrica», en la que aún no se ha logrado la corresponsabilidad familiar, produciéndose un uso desigual del tiempo. El sistema educativo refleja que más del cincuenta por ciento del alumnado universitario son mujeres, no ocurre así en el contexto laboral donde los valores se invierten reflejando que es la mujer la que continúa estando en mayor proporción como demandante de empleo, ocupando puestos de trabajo en el sector terciario sin asumir puestos de responsabilidad. En este orden de cosas, se constata la feminización de la pobreza, las familias monoparentales están formadas principalmente por mujeres y se aprecia que la participación femenina en el tejido asociativo, sobre todo en organizaciones políticas, sigue siendo menor que el de los varones.

Los datos obtenidos en el año 2000, para cuantificar la violencia que se ejerce contra las mujeres, muestran que más de dos mil denuncias fueron por malos tratos; seiscientos cuarenta y tres fueron delitos de abuso, acoso y agresión sexual, y seis fueron las mujeres muertas a manos de sus cónyuges. Para combatir estos hechos se cuenta con dos recursos institucionales: el Plan Urgente del Gobierno Valenciano para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres y los Centros Mujer veinticuatro horas.

El Plan contiene diez *áreas* que abordan:

1. *La incorporación de la perspectiva de género a la normativa y a la estructura organizativa de los poderes públicos de la comunidad valenciana.*
2. *La participación de las mujeres en la toma de decisiones.*
3. *Cultura, imagen y medios de comunicación.*
4. *Coeducación.*



5. *Empleo y economía social.*
6. *Conciliación de la vida familiar y laboral.*
7. *Salud integral de las mujeres.*
8. *Violencia de género.*
9. *Exclusión social y feminización de la pobreza.*
10. *Cooperación.*

Entre los *objetivos* del Plan se encuentran: estudiar el impacto diferencial de los planes; impulsar y evaluar el desarrollo de los mismos desde todos los departamentos de la Generalitat Valenciana y de sus municipios implicando a los responsables de su ejecución y, desarrollar cauces de participación en las asociaciones de mujeres y agentes sociales.

En el *área uno se propone* la incorporación de las políticas de acción positiva a la normativa. Tendrá como acciones la elaboración de un Proyecto de Ley para la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, en todas las esferas de la vida con cláusulas de acción positiva en todos los convenios, ayudas y subvenciones que convoque la Generalitat Valenciana.

Se establece la dotación de los recursos necesarios, designando a las personas responsables a nivel político y técnico, fomentando la representación de las mujeres en puestos de responsabilidad, ofertando cursos específicos sobre igualdad de oportunidades y desarrollando programas informáticos que permitan organizar por género los datos estadísticos.

El *área dos* plantea promover el asociacionismo, la participación en la esfera social y política y, la participación en la toma de decisiones, para ello se debe impulsar el Consejo Valenciano de la Mujer y apoyar la creación de asociaciones, oferta de programas de formación, realizar actividades de intercambio y facilitar espacios institucionales para el desarrollo de reuniones y actividades. También se plantea impulsar medidas de acción positiva para la participación socio-política de las mujeres promoviendo una presencia equilibrada en los puestos electos de las organizaciones, evidenciar las pautas culturales que impiden la participación en igualdad, y asesorar a las asociaciones y organizaciones en el acceso de las mujeres a los procesos de toma de decisiones.

El *área tres* potencia el acceso de las mujeres a las diferentes manifestaciones culturales, fomenta una imagen no sesgada en los medios de comunicación y promueve la participación equilibrada de mujeres y niñas en la práctica deportiva. Para ello las acciones incentivan la producción artística no sexista, reivindica la aportación histórica de las mujeres a la cultura y a la ciencia, fomenta la participación de mujeres en actividades culturales, proporciona información y difusión de actividades de mujeres e impulsa la innovación.

El *área cuatro* se centra en la educación e introduce el tema transversal del currículum de los docentes de la educación para la Igualdad de Oportunidades en todos los niveles del sistema educativo. Para ello las acciones, en este contexto, tienden a eliminar los factores de discriminación múltiple desde la infancia; realizar acciones de formación e información en coeducación; tener como indicador el cumplimiento de las políticas de igualdad; promover la formación de mediadores sociales expertos en discriminación, entre otras.

El *área cinco* atiende los aspectos laborales y empresariales promoviendo la erradicación de la discriminación salarial, con acciones de estudio de las demandantes de empleo y de las desempleadas, de su presencia en el empleo precario y valorar el trabajo no remunerado. Se aboga también por favorecer la inserción de las desempleadas con procesos de formación, orientándolas hacia sectores emergentes; promocionar los nuevos yacimientos de empleo en condiciones de calidad laboral; destinar ayudas para las empresas, y ampliar la red de centros Infodona al medio rural.



El *área seis* aborda el uso diferente del tiempo y las incompatibilidades laborales y profesionales y promueve la adecuación de recursos sociocomunitarios que permita compatibilizar las actividades familiares y profesionales. Para ello se pretende transmitir el valor del trabajo doméstico y la desigual dedicación entre varones y mujeres, transmitir las nuevas fórmulas flexibles de trabajo al empresariado e incentivar que los permisos y licencias sean disfrutados por varones, así como promover la creación de escuelas infantiles próximas a los lugares de trabajo y destinar ayudas para la creación de servicios para personas dependientes y actividades para la atención de los niños y niñas en horario no escolar y en periodos vacacionales.

El *área siete* atiende los aspectos de salud en todas las etapas de su vida, para lo cual se tienen en consideración las variables de género, sociodemográficas, económicas y laborales en los estudios sobre salud, se contará con los recursos económicos, se incentivará la investigación sobre la incidencia de ciertas enfermedades en las mujeres. Se pretende fomentar la coordinación de los servicios sanitarios creando estructuras de participación que fomenten la información potenciando el voluntariado. En este sentido es una prioridad la salud de la mujer durante la infancia y la adolescencia con la prevención de embarazos no deseados, VIH, anorexia y bulimia, fomentando los estilos de vida saludable; se aborda la salud en la etapa fértil atendiendo a la responsabilidad en la propia salud reproductiva, garantizar el derecho a la interrupción del embarazo en los supuestos legales, armonizar los horarios de los programas del embarazo y del puerperio, fomentar la participación de la pareja y vigilar la adaptación de puestos de trabajo, garantizar la inseminación artificial e informar sobre las nuevas tecnologías y programas.

El *área ocho* tiene como finalidad: analizar e investigar el problema de la violencia de género, para ello se investigará coordinadamente, con los juzgados especializados y las fiscalías, el maltrato en todas sus formas y grados, y los factores que inciden en la decisión de denunciar o no; se establecerán indicadores uniformes de las consecuencias de la violencia doméstica y se promoverá en los Colegios Profesionales una investigación en el ejercicio de la práctica profesional, privada o pública de médicos, enfermería, trabajadores sociales, abogados y psicólogos. Del mismo modo uno de los objetivos clave es la sensibilización de la opinión pública sobre las consecuencias que comporta la violencia de género. Así como, poner en marcha un convenio socio-sanitario de aplicación obligatoria, que informe sobre repercusiones físicas y psicológicas de las pacientes. Para ello, se contemplará: la comunicación al centro 24 horas; la constitución de equipos especializados por áreas de salud; la formación de profesionales de la sanidad para una adecuada atención ante actos de violencia; la atención inmediata y la protección del derecho a la intimidad; la actuación del Instituto de Medicina Legal.

El *área nueve* plantea analizar las causas de la feminización de la pobreza y de la exclusión, para ello se realizarán estudios de investigación, campañas de sensibilización social y acciones que contemplen la situación diferencial de mujeres y varones; impulsar el acceso a la educación básica de las mujeres desfavorecidas, adecuando la oferta formativa dirigida a mujeres solas y familias con precariedad económica, mujeres adultas, mujeres emigrantes, reclusas y madres adolescentes. Asimismo se incluye el desarrollo de programas sanitario-asistencial y preventivos para los grupos con riesgo de exclusión social, para ello las acciones que se contemplan tienden al desarrollo de campañas de educación sexual para evitar embarazos prematuros e incrementar los recursos que posibiliten la permanencia en el sistema educativo y la inserción laboral, se contempla el estudio de las diferencias de género en los comportamientos adictivos y sus consecuencias, así como incrementar los recursos dirigidos a las mujeres que ejercen la prostitución y a las personas dependientes de ellas.

Se prevé desarrollar campañas de educación sanitaria dirigidas a las mujeres emigrantes y el fomento de la autoestima; promover la creación de un instrumento jurídico subsidiario que garantice la percepción de una renta en los casos de impago de pensiones; adecuar el sistema de pensiones de viudedad, orfandad y a favor de familiares; incluir la monoparentalidad como criterio de priorización para la concesión de becas y ayudas para la infancia; promover las prestaciones económicas y sociales personales que posibiliten la inserción laboral, priorizar en la adjudicación de las viviendas sociales a las mujeres solas con cargas familiares en situación de precariedad económica; crear un sistema de ayudas para el transporte público; subvencionar el alquiler de la vivienda habitual; establecer mecanismos de colaboración entre las Instituciones Penitenciarias y la Administración Autonómica para el acceso a los recursos públicos normalizados, facilitar el contacto de las mujeres reclusas con sus hijos e hijas; promover el acceso de las mujeres emigrantes a los recursos normalizados y planificar espacios urbanos y rurales atendiendo las necesidades de las mujeres para el desarrollo de sus funciones de cuidado de la familia.

El *área diez* plantea la promoción de mecanismos de información, asesoramiento y colaboración con otras Administraciones de la Comunidad Valenciana, otras Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado, Organizaciones Internacionales o Supranacionales, para alcanzar una mayor eficacia en las políticas de igualdad entre varones y mujeres. Consecuentemente se programa la presencia activa en foros internacionales, desarrollar programas de cooperación para el intercambio de recursos y de experiencias y promover todo tipo de iniciativas tendentes a dotar de asistencia social, cultural y educativa a las mujeres procedentes de áreas geográficas limítrofes con el mar Mediterráneo, intentando siempre que la mujer participe tanto en el diseño, ejecución como evaluación de todos los proyectos y acciones.

Los agentes implicados para la consecución amplia de los objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Comunidad Valenciana se pretende que sean los más representativos tanto sociales como institucionales, de ahí que se contemple la presencia de: organizaciones sindicales, colectivos de mujeres y todos los departamentos de la Generalitat Valenciana (en algunos casos, Dirección General de la Mujer, Conselleria de Bienestar Social, Dirección General de Justicia y Administraciones Públicas, Consejo Valenciano de la Mujer, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Mancomunidades, Subsecretaría de Promoción Cultural de la Conselleria de Cultura y Educación, y Dirección General de Comunicación de la Conselleria del Portavoz del Gobierno).

### **2.5.7. Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana (2002-2005)**

El Plan se estructura en cuatro ejes: el primero de ellos incide en la vida familiar en sí misma, los otros tres tienden puentes entre las redes sociales, los procesos de modernización e innovación tecnológica, y por último, las tendencias culturales que enriquecen la calidad de vida de los pueblos.

- El **eje I** se denomina *«Familia y estructura de la vida familiar»* y tiene como objetivos prioritarios: reforzar el papel de la familia como institución social, proporcionar servicios integrados en la atención a familias y potenciar la solidaridad intergeneracional.
- El **eje II** *«Familia y participación ciudadana significativa»* tiene como objetivos: lograr la interacción entre Familia-Escuela y la integración derivada de ella; facilitar la participación social de la infancia, y cuidar de los mayores en familia.

- El **eje III «Familia y modernización social»** pretende, principalmente, conciliar la vida laboral y la vida familiar; facilitar el acceso de las familias a las nuevas tecnologías; despertar en ellas la conciencia de sus posibilidades y estimular su uso responsable; ampliar las posibilidades de la familia para la atención y el cuidado de menores, enfermos y personas dependientes, y mejorar las redes de atención domiciliaria y la prevención familiar ante la vulnerabilidad de los menores.
- El **eje IV «Familia y calidad de vida»** tiene como objetivos prioritarios: ampliar el acceso y responsabilidad de las familias en el patrimonio cultural de la Comunidad Valenciana; fomentar la sensibilidad ecológica, el cuidado medioambiental y el consumo responsable en el ámbito familiar; facilitar el protagonismo de la familia en el mantenimiento de las tradiciones y los procesos de creatividad cultural, e incentivar la responsabilidad de las familias en la adquisición de hábitos de vida saludables.

El PIFI de la Comunidad Valenciana sitúa a la familia como el marco idóneo para la calidad de vida, siendo el espacio natural de desarrollo de la infancia; asimismo contempla las políticas de sanidad, educación, vivienda, ocio y tiempo libre y drogodependencias en el contexto familiar como eje por el que pasan todas las acciones de lucha contra la vulnerabilidad y también las acciones de mejora de las bases de convivencia.

El Plan se orienta sobre la doble vertiente de la conjugación de deberes y derechos de las familias, con los deberes y obligaciones de los poderes públicos respecto a ellas, promoviendo una mayor calidad de vida sin crear una dependencia de las Administraciones, con una equilibrada armonización de ambas responsabilidades.

## 2.6. DISCAPACIDAD. CERMI-COMUNIDAD VALENCIANA

El Comité Español de Representantes de Minusválidos de la Comunidad Valenciana (CERMI-CV) se constituyó el 12 de enero de 1998 y representa a un total de 300.000 personas con discapacidad, lo que supone el 80% del total de discapacitados de esta Comunidad Autónoma. Este organismo agrupa a un total de diez Federaciones entre las que se incluyen grupos con discapacidad física, psíquica, sensorial y Familiares de Enfermos Mentales<sup>5</sup>.

Los ámbitos de actuación del CERMI se relacionan con aquellos en los que es necesario el despliegue de una actividad encaminada a favorecer los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas que presentan algún tipo de discapacidad. De esta forma, los campos en los que mayoritariamente desarrolla su actividad se relacionan con el acceso al mercado de trabajo, la accesibilidad y la eliminación de barreras, la rehabilitación y la salud, las nuevas tecnologías y la prevención, entre otras.

---

<sup>5</sup> Las organizaciones que lo componen son las siguientes: la Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de la Comunidad Valenciana (COCEMFE-CV); la Plataforma Representativa de Discapacitados Físicos de la Comunidad Valenciana (PREDIF-CV); la Federación de Asociaciones pro-personas con discapacidad Psíquica de la Comunidad Valenciana (FECOVA); la Federación de asociaciones del Síndrome de Down de la Comunidad Valenciana (FISD, CV); la Federación de Asociaciones de Paralíticos Cerebrales de la Comunidad Valenciana (ASPACE-CV); la Federación de Sordos de la Comunidad Valenciana (FESORD-CV); la Federación de Asociaciones por la integración del sordo en la Comunidad Valenciana (HÉLIX); la Organización Nacional de Ciegos Españoles (O.N.C.E.); la Federación Valenciana de Asociaciones de Familiares de Enfermos Mentales de la Comunidad Valenciana (FEVAFEM); la Federació d'Espina Bífida i Hidrocefalia, Comunidad Valenciana (FEBH-CV) y, la Federación de Deportes Adaptados (FESA).

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana existen diferentes propuestas entre las cuales destacan:

### **2.6.1. Plan de empleo para personas con discapacidad<sup>6</sup>**

#### **a) Intermediación laboral**

En este apartado incluimos algunas de las propuestas del CERMI-Comunidad Valenciana:

- *Servicios especializados en las oficinas de empleo.* La propuesta en este punto se encamina a ofrecer un servicio especializado desde los servicios dependientes de las distintas organizaciones de personas con discapacidad. Ello se obtendría a través de la consideración de Servicios Asociados al SERVEF dando la posibilidad de cubrir las necesidades o demandas de los trabajadores demandantes de empleo.
- *Agencias de colocación para personas con discapacidad.* Reconocimiento y homologación como agencias de colocación a las entidades miembros del CERMI que trabajan en este campo por el SERVEF.

#### **b) Formación ocupacional y continua**

- Arbitrar los medios necesarios para cumplir con las necesidades y peculiaridades de cada grupo de personas discapacitadas.
- *Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.* La propuesta pasaría por la aplicación de la Orden de 14 de octubre de 1998<sup>7</sup> donde se recogen las especificidades formativas atendiendo a las necesidades derivadas del tipo de discapacidad.
- *Planes de Empleo y Formación propios de las Comunidades Autónomas.* En este punto se propone que las acciones formativas programadas por el SERVEF se ajusten al año natural y que la programación de los cursos permita que se desarrollen en su totalidad.
- *Prácticas no laborales en empresa.* Algunas de las propuestas planteadas son:
  - a) La existencia de reconocimiento público y/o económico a las empresas colaboradoras desde el SERVEF;
  - b) Facilitar a través de una partida presupuestaria las adaptaciones técnicas en aquellas empresas que ofrecen prácticas no laborales, y
  - c) Que las oficinas del SERVEF provean a las organizaciones gestoras de cursos con prácticas no laborales de un listado de empresas interesadas en recibir alumnos.
- *Participación en el FEDER.* En este punto se incluye como principal objetivo que la distribución de fondos estructurales mantenga su autonomía y que sean destinados a la adaptación, construcción y ampliación de los centros de formación para personas con discapacidad.

<sup>6</sup> El documento toma como punto de partida el que ha elaborado el CERMI estatal, sobre el cual se hacen las oportunas modificaciones adaptándolas a la realidad de la Comunidad Valenciana y a las características de las personas con discapacidad, incluyendo sólo estos puntos.

<sup>7</sup> BOE 26 de octubre de 1998.

- Difundir el ciclo formativo de Técnico Superior en Interpretación de Lengua de Signos.

**c) Cuotas de reservas de empleo**

- Desde el CERMI-CV se propone:
  - a) El aumento de los cupos de reserva a la media europea y a la de determinadas Comunidades Autónomas;
  - b) Reducir la obligatoriedad de cupo de reserva a empresas de al menos 30 trabajadores;
  - c) Facilitar a las organizaciones de discapacitados la posibilidad de realizar cursos de preparación para opositar a la función pública;
  - d) Crear a través de la modificación de la normativa, una penalización a las empresas que incumplan la cuota de reserva y que no se acojan a dichas medidas;
  - e) Ampliar la posibilidad de donaciones por parte de las empresas que no cumplan el cupo de reserva hacia entidades sin fines de lucro que trabajen directamente con discapacitados, y
  - f) Creación de una comisión paritaria formada por el SERVEF, el CERMI-CV, empresarios y sindicatos, para garantizar el cumplimiento de la cuota de reserva o de la sanción pertinente.
- *Reserva de Empleo en las Administraciones Públicas.* En este punto la propuesta sería la siguiente:
  - a) Aumentar la cuota de reserva al 5% con igual porcentaje de plazas ocupadas;
  - b) Garantizar que en las pruebas de acceso al empleo público se cumpla la normativa relacionada con la adaptabilidad;
  - c) Incluir en el pliego de cada convocatoria la posibilidad de que cada aspirante demande las adaptaciones necesarias;
  - d) Garantizar que se cumpla el cupo de reserva en todas y cada una de las convocatorias anuales, y
  - e) En caso de que en la convocatoria anual no se cumpla el acceso de cupo de reserva, que el excedente no sea asimilado al turno libre sino que se mantenga como aumento del cupo del año siguiente.
- *Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Se propone el establecimiento de un acuerdo entre Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el CERMI-CV sobre la formación en temas de discapacidad e integración laboral de personas con discapacidad de los cuerpos encargados de la inspección.

**2.6.2. Atención educativa a personas con discapacidad<sup>8</sup>**

Las *propuestas generales* de esta Comisión se concretan en:

---

<sup>8</sup> Información extraída del documento: Atención Educativa a las Personas con Discapacidad de la Comisión de Educación del CERMI-CV, marzo de 2001. Esta Comisión está compuesta por un representante de las siguientes organizaciones: FESORD CV; FEBH-CV; ONCE; PREDIF; COCEMFE; HELIX, y ASIN-DOWN.

**a) Legislación**

Los *objetivos* en este punto son los siguientes:

- Conseguir que el marco legal tenga la suficiente claridad, concreción y operatividad permitiendo el establecimiento de criterios comunes y que existan unos márgenes de flexibilidad que faciliten su asunción.
- Aplicar y desarrollar la legislación en materia educativa en todo aquello que afecta a las personas con necesidades educativas especiales.
- Corresponsabilizar al sistema educativo, sanitario y de servicios sociales en la respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad.

**b) Atención multidisciplinar**

El *principal objetivo* en este punto es:

- Contemplar a la persona con discapacidad como una unidad, con la finalidad de proporcionarle una atención integral desde el momento de la detección hasta su inserción laboral.

**c) Sensibilización**

- El objetivo planteado pasa por la sensibilización a la población en general, de forma que se favorezca la integración de las personas con discapacidad.

**d) Familiar**

- Operativizar el papel fundamental de la familia en el proceso educativo de los hijos con discapacidad y en el establecimiento de la política educativa.
- Fomentar la creación de recursos de apoyo, de formación y participación de las familias en los centros educativos.
- Favorecer el equilibrio personal y emocional en las familias y prevenir la segregación y el aislamiento de las mismas.
- Garantizar el sistema de prestaciones económicas que aseguren un nivel de vida digno, facilitando la integración.

**e) Entidades representativas relacionadas con el colectivo**

- El objetivo esencial es el siguiente: Contar con la participación de las entidades representativas relacionadas con los grupos de personas con discapacidad en los diferentes aspectos y decisiones que les afecten.

**f) Evaluación psicopedagógica y dictamen de escolarización**

- El objetivo principal se concreta en: Optimizar el proceso de evaluación psicopedagógica.

**g) Recursos**

- En cuanto a los *recursos generales*, el principal objetivo pasa por: Ajustar la planificación de recursos a las necesidades y demandas de la población con discapacidad ofertando distintas metodologías educativas y diferentes modalidades de escolarización.
- Los *recursos humanos* se concretan en: racionalizar la contratación de profesionales, procurando la estabilidad de las plantillas y efectuando las sustituciones necesarias; optimizar la coordinación de recursos; atender a los alumnos con enfermedades prolongadas y optimizar los recursos de las zonas rurales.
- En el punto de *recursos materiales, técnicos y metodológico* se plantean como principales objetivos: adaptar el entorno físico; racionalizar y crear nuevos recursos en función de la demanda real existente en cada momento, y operativizar la normativa referida a la diversificación curricular y a las adaptaciones curriculares.

**h) Formación, innovación, investigación y documentación**

Los principales objetivos planteados son:

- Actualizar los planes de estudio de las distintas profesiones relacionadas con el campo de la discapacidad.
- Crear nuevas carreras y estudios universitarios según las demandas y necesidades sociales existentes.
- Potenciar la formación continua de los profesionales relacionados con las personas que presentan algún tipo de discapacidad.
- Mejorar el conocimiento que las instituciones y diversos servicios tienen sobre la discapacidad y sus necesidades cambiantes.
- Potenciar el desarrollo de ideas innovadoras que mejoren los planes de actuación.

**i) Nuevas tecnologías**

- El principal objetivo es: Incluir las nuevas tecnologías vinculadas a la formación en los centros educativos en general, y sobre todo, en los que haya escolarizados alumnos con algún tipo de discapacidad.

**j) Centros escolares**

Esta propuesta recoge como principales objetivos:

- Vincular la evaluación psicopedagógica a dictámenes de escolarización que se ajusten a la realidad del momento evolutivo de los alumnos.
- Procurar y promover la escolarización en centros de educación especial desde el momento que se detecten las necesidades que así lo requieran.
- Ampliar y desarrollar la planificación en zonas rurales.
- Potenciar la reconversión de estos centros en centros de recursos y apoyos a la integración.

- Desarrollar programas de actuación realistas de transición a la vida adulta.
- Fomentar el ocio y el tiempo libre normalizado.

**k) Otros**

- Operativizar la puesta en práctica del Documento.

**2.6.2.1. Sistematización de las propuestas por etapas**

**a) Educación infantil (0-6 años)**

- Instrumentalizar la coordinación y corresponsabilización de las diferentes administraciones públicas implicadas en las distintas actuaciones.
- Ampliar el establecimiento de convenios y conciertos.
- Incrementar los recursos humanos, físicos y materiales.

**b) Educación Obligatoria (6-16 años)**

- Desarrollar operativamente la legislación y normativa vigente.
- Facilitar los recursos humanos y materiales necesarios.
- Fomentar la racionalización y dotación de recursos humanos y materiales, así como la adaptación del entorno físico.
- Potenciar el desarrollo operativo del consejo orientador a los alumnos con discapacidad para favorecer su inserción profesional.

**c) Educación postobligatoria (Bachillerato, Ciclos formativos, Universidad y Formación de adultos)**

- Adaptar la normativa a las necesidades ofertando soluciones realistas.
- Favorecer la formación y la mentalización del profesorado en estas etapas.
- Fomentar la coordinación entre organismos y organizaciones implicadas en la discapacidad.
- Favorecer la educación permanente de adultos para este grupo de población.

**2.6.3. Convenio de colaboración entre el CERMI-CV, la Fundación CEDAT y el Instituto de Biomecánica de Valencia (IBV)**

En la actualidad la Fundación CEDAT y el IBI<sup>9</sup> están desarrollando el proyecto DATUS<sup>10</sup>, financiado parcialmente en el marco del IV Plan Nacional de I+D+I y se ha esta-

<sup>9</sup> Asociación Instituto de Biomecánica de Valencia.

<sup>10</sup> «Diseño de Ayudas Técnicas para personas con discapacidad basado en criterios de usabilidad. Desarrollo de metodologías para incorporar las peculiaridades de las personas con discapacidad y mayores en los procesos de diseño de productos orientados al usuario».



blecido un convenio con el CERMI-CV para el desarrollo del mencionado proyecto en aquellas actividades donde la participación del usuario de Ayudas Técnicas sea imprescindible.

## 2.7. PRESUPUESTOS DEL SISTEMA DE BIENESTAR SOCIAL

En primer lugar, resulta fundamental realizar algunas matizaciones a los datos que se presentan:

- Es necesario tener en cuenta que se analizan los presupuestos consolidados aprobados en las Cortes Valencianas<sup>11</sup>, renunciando a utilizar otras fuentes como los datos mensuales sobre ejecución de dicho presupuesto o las diversas modificaciones publicadas en el DOGV a lo largo de cada período presupuestario. No se ha tenido acceso al desglose de ejecución por provincias, ni a una mayor concreción de los capítulos por secciones y programas. Esta consideración debe tenerse en cuenta en todos los sistemas de bienestar social analizados.
- Otro factor a considerar son los cambios institucionales de denominación de los departamentos y de las competencias que estos asumen dentro del período temporal analizado (1991-2001), y sus consecuencias respecto a la dotación presupuestaria que se les asigna. Así, en 1991 se denomina «Conselleria de Trabajo y Seguridad Social», desde 1992 a 1997 «Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales», y a partir de 1998 la «Conselleria de Bienestar Social» se separa de los asuntos referidos a Empleo.

El incremento de Presupuesto de la Conselleria de Bienestar Social, dentro del período estudiado en valores absolutos, es de 18.178 millones de pesetas, pasando de 33.745 millones a 51.923 millones, lo que representa un aumento del 53,9% en los 11 años analizados. Sin embargo, si comparamos el gasto presupuestado para Bienestar Social con el de Sanidad (464.721 millones de pesetas en el año 2001) o el de Cultura y Educación (370.728 millones de pesetas) comprobamos que aquel es muy inferior a cualquiera de éstos otros.

Si analizamos el proceso de crecimiento presupuestario de la Conselleria de Bienestar Social, considerando la variación anual del mismo (véase Tabla 17), observamos un ligero mantenimiento durante 1991 a 1994, para decrecer entre 1995 y 1998 (año en el que se crea la actual Conselleria de Bienestar Social), aumentando levemente en 1999 y cayendo hasta un -19,6% en el 2000, año en el que disminuyen significativamente, respecto al anterior, las Operaciones Corrientes y las Operaciones de Capital. En el ejercicio actual parece recuperarse ligeramente (7,3) (Gráfico 1). Más concretamente, en 1992 la Conselleria de Trabajo y

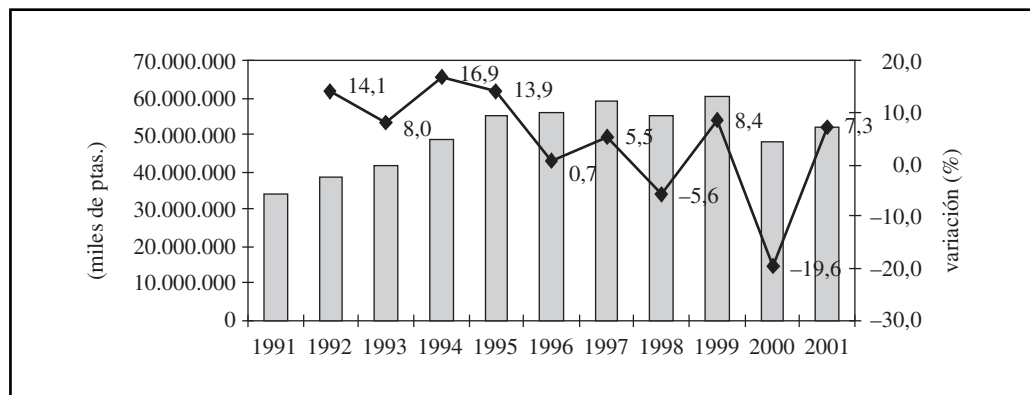
<sup>11</sup> Ley 7/1990, de 28 de diciembre de 1990, de Presupuestos para el ejercicio 1991 (DOGV n.º 1453 de 31.12.90); Ley de la Generalitat Valenciana 7/1991, de 28 de diciembre de 1991, de Presupuestos para el ejercicio de 1992 (DOGV n.º 1694 de 31.12.1991); Ley de la Generalitat Valenciana 7/1992, de 28 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio de 1993 (DOGV n.º 1935 de 31.12.92); LEY 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1994 (DOGV n.º 2176 de 31.12.1993); LEY 13/1994, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1995 (DOGV n.º 2418 de 31.12.1994); LEY 9/1995, de 31 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio de 1996 (DOGV n.º 2657 de 31.12.1995); LEY 4/96, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 1997; LEY 15/1997, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1998; LEY 11/1998, de 29 de diciembre de 1998, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1999; LEY 10/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2000 (DOGV n.º 3657 de 31.12.99); LEY 12/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2001 [DOGV n.º 3907 de 29.12.2000].

**TABLA 17**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Bienestar Social<sup>1</sup> en relación con la Generalitat Valenciana,**  
**referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	% <sup>2</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983.815	5,2	790.577.430	5,3	852.735.179	5,7	856.878.531	6,5	917.367.373	6,1	997.206.768	5,9	1.045.559.900	5,3	1.121.175.282	5,4	1.217.399.437	4,0	1.296.441.490	4,0
Conselleria	38.487.302		41.561.865		48.572.569		55.304.156		55.703.741		58.767.492		55.501.938		60.188.397		48.391.584		51.923.950	
<b>Variación anual</b>	<b>14,1</b>		<b>8,0</b>		<b>16,9</b>		<b>13,9</b>		<b>0,7</b>		<b>5,5</b>		<b>-5,6</b>		<b>8,4</b>		<b>-19,6</b>		<b>7,3</b>	
<b>Conselleria</b>																				

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado (2001). En 1991 se denominaba «Conselleria de Trabajo y Seguridad Social»; desde 1992 a 1997 «Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales», y es a partir de 1998 cuando aparece la «Conselleria de Bienestar Social» separada de la «Conselleria de Empleo, Industria y Comercio», por lo tanto, únicamente desde esa fecha, los datos se refieren únicamente a Bienestar Social.

<sup>2</sup> Porcentaje del presupuesto de la Generalitat destinado a la Conselleria de Bienestar Social.  
 FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 1. Presupuesto total y variación interanual de la Conselleria de Bienestar Social.

Asuntos Sociales, el volumen de gastos supone un crecimiento del 14,1%, siendo el Instituto Valenciano de Servicios Sociales y las líneas de actuación dirigidas al fomento del empleo las áreas con mayor incremento. Por su parte, el incremento presupuestario en casi 17 puntos del período 1993-1994 es abarcado en su mayoría por la protección social de los ciudadanos, la atención comunitaria y preventiva de los mismos por medio de la red de Servicios Sociales Generales, la atención especializada de problemáticas sociales concretas, así como el programa de Condiciones de trabajo y Administración de las relaciones laborales.

Por otra parte, la composición del gasto en esta Conselleria, debido a la naturaleza del servicio público que presta, supone que los gastos corrientes son elevados, cuya participación en el total de recursos presupuestarios de la Conselleria aumenta, mientras que las inversiones, tanto directas como subvencionadas, pierden peso financiero compensando el incremento en el resto de los capítulos. Detalladamente, respecto a la distribución interna del gasto por capítulos, pueden destacarse los aspectos de la Tabla 18.

- En el **Capítulo I**, el cual recoge el **gasto de personal** vinculado a la Conselleria, se aprecia una tendencia decreciente de su peso porcentual entre 1991 y 1997, multiplicándose casi por dos en 1998 y volviendo a decrecer los dos últimos años contemplados.
- En cuanto a las **Transferencias Corrientes (Capítulo IV)**, es significativo su escaso crecimiento porcentual anual hasta 1997, para caer en más de 20 puntos en 1998, recuperándose ligeramente hasta el último año contemplado. En este capítulo se concentra el mayor porcentaje del presupuesto de la Dirección General de Servicios Sociales, y es aquí donde se recoge la aportación de la Generalitat a los gastos de funcionamiento de diversas entidades públicas y privadas, entre las que se incluyen los ayuntamientos y las entidades de iniciativa social no lucrativas, además de las cantidades correspondientes a pensiones, ayudas individuales, Prestaciones Económicas Regladas y programas básicos y especializados de Servicios Sociales.
- Respecto a las **Transferencias de Capital (Capítulo VII)**, con las que se posibilita la inversión en ayuntamientos y entidades privadas (con y sin ánimo de lucro), se observa un ligero aumento durante los tres primeros años analizados, para decrecer ligeramente desde 1993 a 1996 y comenzar a incrementarse de nuevo a partir de ese año.

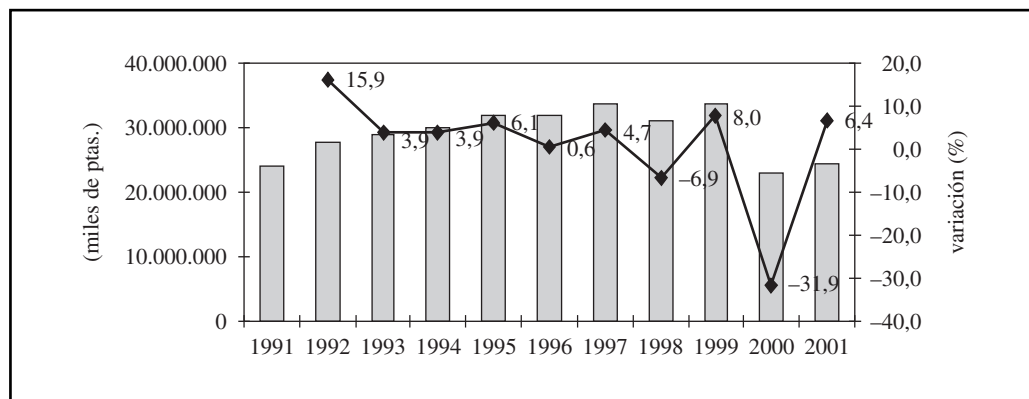
**TABLA 18**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto consolidado.**  
**Conselleria de Bienestar Social (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Cap. I (gastos de personal)	9.442.629	24,5	8.554.200	20,6	9.286.606	19,1	9.724.770	17,6	10.494.466	18,8	10.354.106	17,6	17.919.006	32,3	18.947.674	31,5	9.597.042	19,8	9.847.629	19,0
Cap. II (gastos de funcionamiento)	3.604.528	9,4	4.733.480	11,4	4.922.369	10,1	6.480.665	11,7	6.876.578	12,3	6.227.524	10,6	7.118.208	12,8	8.011.197	13,3	7.071.929	14,6	7.116.358	13,7
Cap. III (gastos financiación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cap. IV (transferencias corrientes)	20.896.305	54,3	22.359.670	53,8	27.910.837	57,5	31.634.634	57,2	32.777.166	58,8	34.967.532	59,5	20.967.412	37,8	24.508.051	40,7	26.476.502	54,7	28.620.879	55,1
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>33.943.462</b>	<b>88,2</b>	<b>35.647.350</b>	<b>85,8</b>	<b>42.119.812</b>	<b>86,7</b>	<b>47.840.069</b>	<b>86,5</b>	<b>50.148.210</b>	<b>90,0</b>	<b>51.549.162</b>	<b>87,7</b>	<b>46.004.626</b>	<b>82,9</b>	<b>51.466.922</b>	<b>85,5</b>	<b>43.145.473</b>	<b>89,2</b>	<b>45.584.866</b>	<b>87,8</b>
Cap. VI (inversiones reales)	3.090.794	8,0	4.018.000	9,7	4.301.820	8,9	5.019.000	9,1	3.450.336	6,2	4.508.042	7,7	6.589.592	11,9	5.412.707	9,0	2.800.640	5,8	3.689.373	7,1
Cap. VII (transferencias de capital)	1.423.046	3,7	1.866.515	4,5	2.150.937	4,4	2.445.087	4,4	2.105.195	3,8	2.710.288	4,6	2.907.720	5,2	3.308.268	5,5	2.445.471	5,1	2.644.711	5,1
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>4.513.840</b>	<b>11,7</b>	<b>5.884.515</b>	<b>14,2</b>	<b>6.452.757</b>	<b>13,3</b>	<b>7.464.087</b>	<b>13,5</b>	<b>5.555.531</b>	<b>10,0</b>	<b>7.218.330</b>	<b>12,3</b>	<b>9.497.312</b>	<b>17,1</b>	<b>8.720.975</b>	<b>14,5</b>	<b>5.246.111</b>	<b>10,8</b>	<b>6.334.084</b>	<b>12,2</b>
Cap. VIII (activos financieros)	30.000	0,1	30.000	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	500	0,0	—	—	5.000	0,0	
Cap. IX (pasivos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>30.000</b>	<b>0,1</b>	<b>30.000</b>	<b>0,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>500</b>	<b>0,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>5.000</b>	<b>0,0</b>	
<b>Total general</b>	<b>38.487.302</b>	<b>100,0</b>	<b>41.561.865</b>	<b>100,0</b>	<b>48.572.569</b>	<b>100,0</b>	<b>55.304.156</b>	<b>100,0</b>	<b>55.703.741</b>	<b>100,0</b>	<b>58.767.492</b>	<b>100,0</b>	<b>55.501.910</b>	<b>100,0</b>	<b>60.188.397</b>	<b>100,0</b>	<b>48.391.584</b>	<b>100,0</b>	<b>51.923.950</b>	<b>100,0</b>
<b>Variación anual</b>	<b>14,1</b>	<b>8,0</b>	<b>16,9</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>	<b>0,7</b>	<b>5,5</b>	<b>-5,6</b>	<b>8,4</b>	<b>-19,6</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>-19,6</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>-19,6</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>-19,6</b>	<b>7,3</b>

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Analizando los créditos asignados a las dotaciones de gastos de la Conselleria de Bienestar Social por programas, vemos que la variación interanual de los mismos es muy desigual (Tabla 19).

El programa con mayor dotación es el de «Servicios Sociales» (313.10), el cual coincide durante 1993 y 1994 con el «Instituto Valenciano de Servicios Sociales», y a partir de 1995, una vez extinguido éste, se refiere a la Dirección General de Servicios Sociales (Gráfico 2).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 2. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Servicios Sociales» (313,10).

El período comprendido entre 1991 y 1992 es el de mayor incremento interanual; según la Ley de la Generalitat Valenciana 7/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 1992 (DOGV n.º 1694 de 31.12.1991), la Administración debe establecer medidas de discriminación positiva que faciliten la integración de determinados grupos de población en riesgo de exclusión; así las políticas asistenciales tienen un carácter básico y universal, e intentan mitigar la situación de ciertos grupos sociales que presentan problemas individualizados. Al objeto de cubrir las deficiencias, limitaciones e insuficiencias existentes, estos grupos de población necesitan unas contraprestaciones que deben ser satisfechas, por lo que el presupuesto de 1992 incrementa el volumen dedicado a esta materia en casi un 16% respecto al ejercicio anterior.

El presupuesto en este programa no presenta mayores cambios en el resto de ejercicios, destacando dos variaciones negativas en los años 1998 (año en el que se crea la actual Conselleria de Bienestar Social) y la más significativa, en el año 2000.

En cuanto al programa referido a Drogodependencias (313.20), podemos observar el mayor incremento durante el período 1991-1992, año éste último en el que el programa «Lucha contra la Droga» experimenta un aumento en su presupuesto en más de un 100%, gastos destinados a la prevención de toxicomanías, reinserción y rehabilitación de toxicómanos. Al contrario, entre los años 1993 y 1994 dicho programa presenta un descenso de más de 100 puntos (período durante el cual este programa deja de consignarse a la Conselleria de Sanidad y Consumo y lo hace a la de Trabajo y Asuntos Sociales), pero es durante el período comprendido entre 1995 y 1996 cuando aparece el pico negativo más significativo de todo la secuencia temporal estudiada (-20,2). Paradójicamente, el segundo vértice positivo más elevado (99,6%) se muestra en el ejercicio siguiente, es decir, 1996-1997. A partir de 1998 el gasto destinado a este programa ha sido más uniforme (Gráfico 3).

**TABLA 19**  
**Presupuesto consolidado de la Conselleria de Bienestar Social por programas<sup>1</sup>, referido a los créditos**  
**consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	V <sup>2</sup>	1993	V	1994	V	1995	V	1996	V	1997	V	1998	V	1999	V	2000	V	2001	V
Servicios Sociales <sup>3</sup> 313.20	27.816.365	15,9	28.897.838	3,9	30.025.949	3,9	31.855.450	6,1	32.032.750	0,6	33.541.659	4,7	31.235.880	-6,9	33.720.308	8,0	22.977.703	-31,9	24.443.576	6,4
Drogodependencias <sup>4</sup> 313.20	395.870	95,0	828.078	109,2	862.734	4,2	983.776	14,0	785.483	-20,2	1.567.587	99,6	1.613.339	2,9	1.708.030	5,9	1.728.280	1,2	1.754.469	1,5
Familia y Adopciones 313.30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.363.046	—	4.154.714	23,5	8.396.091	102,1	8.325.708	-0,8
Promoción de la mujer <sup>5</sup> 323.10	460.282	134,3	388.500	-15,6	396.909	2,2	402.279	1,4	404.152	0,5	441.794	9,3	515.354	16,7	583.866	13,3	557.878	-4,5	1.170.140	109,7

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado (2001).

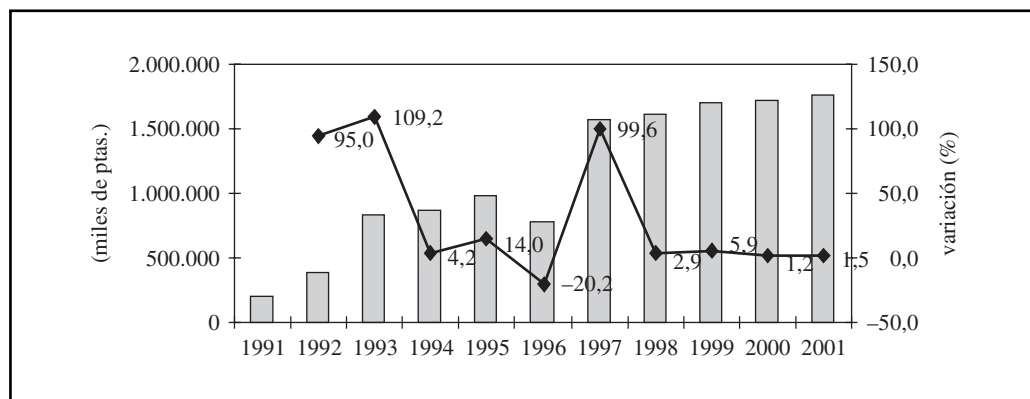
<sup>2</sup> Variación anual (%).

<sup>3</sup> Desde 1991 hasta 1994 este programa coincide con el «Instituto Valenciano de Servicios Sociales». A partir de 1995, una vez extinguido éste, se refiere a la Dirección General de Servicios Sociales.

<sup>4</sup> Durante 1991 y 1992, y 1996 a 1997 la dotación económica para drogodependencias se consignó a la Conselleria de Sanidad y Consumo (D.G. de Salud Pública). Durante 1993 y 1994, se denominó D.G. de Atención y Prevención de la Drogodependencia (Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales), en 1995 cambia de denominación y pasa a llamarse D.G. de Drogodependencias, nombre que conserva en 1998 dentro de la actual Conselleria de Bienestar Social. La cantidad total invertida en la lucha contra la droga durante 1998 es algo superior a la considerada en esta tabla, ya que al gasto consignado en el programa 313.20 (1.613 millones de ptas.) hay que sumar, según datos del Plan Autonómico de Drogodependencias 1999-2002, 260 millones destinados a poner en funcionamiento las Unidades de Conductas Adictivas (recogidas en el programa 412.21).

<sup>5</sup> Durante 1991 y 1992 el programa «Promoción de la Mujer» es consignado a la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia. En el año 1993, aparece el «Institut Valencia de la Dona», cuyos gastos se consignan a la Conselleria anterior. En 1994 y 1995 la Conselleria de Cultura se separa y continúa haciéndose cargo de dicho programa. En 1996, los gastos del «Institut de la Dona» son asumidos por la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales al igual que en 1997, en el que el programa adopta su denominación actual. Desde 1998, el programa «Promoción de la Mujer» es consignado a la Conselleria de Bienestar Social.

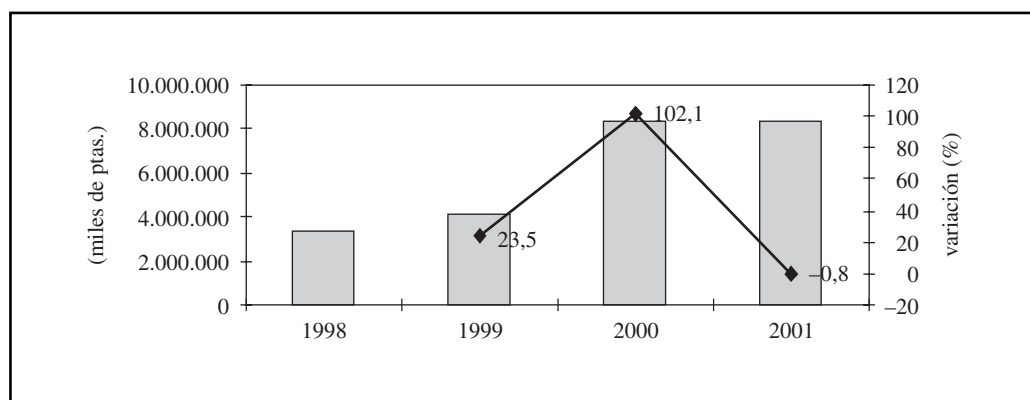
FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 3. Presupuesto total y variación interanual del gasto en «Drogodependencias» (313,20).

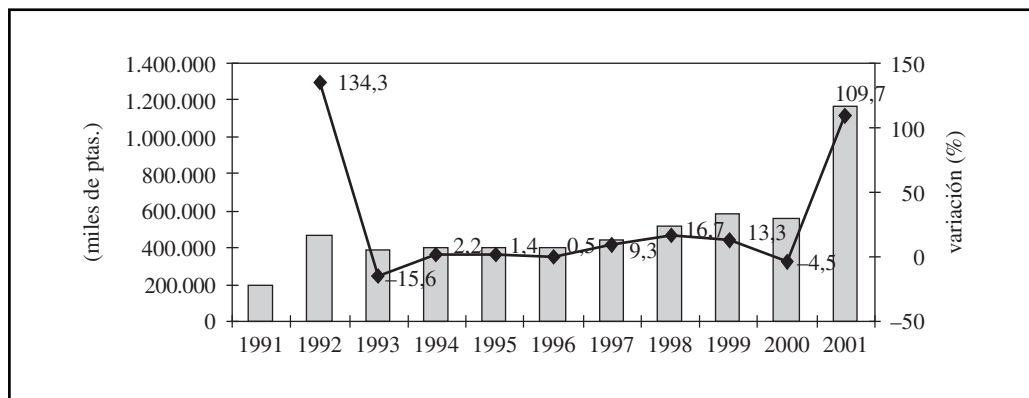
El programa «Familia, Menor y Adopciones» (313.30) aparece por vez primera en el año 1998 con la denominación «Familia y Adopciones», con un presupuesto superior al de drogodependencias y que en el año 2000 aumenta en más de un 100% respecto al año anterior (año en el que se amplía el programa, incluyendo temas referidos al menor y adoptando la denominación actual). Durante dicho año, en el marco de la política general de la Consejería de Bienestar Social, a través de los distintos programas de la Dirección General de la Familia y Adopciones, se pretende promover un entorno social que favorezca el ejercicio de la libertad personal para el desarrollo familiar y las condiciones de fomento integral de la familia, a través de medidas concretas y proponiendo las disposiciones necesarias para procurar un ambiente favorable a la autonomía familiar. Igualmente, se implantan programas de mediación familiar, promoción de medidas adecuadas a través de las cuales se articula una política activa de apoyo a la natalidad, así como la potenciación del programa de adopción. Durante el año 2001, el presupuesto para este programa vuelve a descender drásticamente. (Gráfico 4).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 4. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Familia, menor y adopciones» (313,30).

Por último, con un presupuesto inferior al resto de programas de la Conselleria, aparece el de Promoción de la Mujer (323.10), el cual muestra una variación interanual desigual a lo largo del periodo analizado; con dos grandes picos positivos, el primero dentro del período comprendido entre 1991 a 1992 (en 1993 aparece el «Institut Valencià de la Dona»); durante 1992 y dentro de las medidas activas para paliar el desempleo, la Generalitat Valenciana estructura una política de fomento de empleo directo elaborada a través de la promoción y gestión de empleo y de la formación ocupacional. El segundo gran pico positivo aparece en el ejercicio 2000 a 2001; y los dos negativos (1992 a 1993 y 1999 a 2000) (Gráfico 5).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 5. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Promoción de la mujer» (323,10).

### 3. SISTEMA DE SANIDAD

#### 3.1. INTRODUCCIÓN. DESARROLLO DEL MARCO LEGISLATIVO. EL SERVICIO VALENCIANO DE SALUD

La transformación democrática acaecida en España en el último cuarto del siglo xx, combinado con el proceso de crecimiento económico y de convergencia a la Comunidad Europea, experimentados desde 1985, produjeron un giro importante en la Sanidad Española en un sentido fundamental, el desarrollo de la Salud Pública y de la Atención Primaria y de otras áreas sanitarias que se habían mantenido relegadas frente, a la hipertrofia de la medicina asistencial institucionalizada que había ocurrido en la etapa anterior.

Se puede considerar que la promulgación de la Constitución Española de 1978, la creación del Ministerio de Sanidad y Consumo en 1981, la Ley General de Sanidad de 1986, la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 y el proceso de transferencia de las competencias sanitarias a las autonomías, constituyen las referencias históricas básicas de la denominada *reforma sanitaria española*, que dio lugar a la puesta en marcha de importantes cambios estructurales, funcionales y organizativos de la nueva sanidad nacional, y de su concreción en el sistema sanitario existente en las Comunidades Autónomas.



El nuevo sistema sanitario español se configura siguiendo las tendencias de la época, basadas en la aparición de grandes sistemas sanitarios desarrollados desde importantes estructuras burocráticas centralizadas, a diferencia de los modelos del siglo XIX, organizados sobre estructuras de ámbito municipal, dirigidas, preferentemente, a intervenciones sobre la higiene pública y las enfermedades infecciosas.

Los antecedentes legales básicos de la etapa precedente, tales como: La Ley Fundacional del Seguro Obligatorio de Enfermedad de 1942, la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, y el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, así como la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1978, constituían el marco legislativo de una sanidad caracterizada por:

- a) Cobertura incompleta de la población, en cuanto a asistencia y prestaciones.
- b) Multiplicidad de organismos e instituciones con competencias sanitarias compartidas y descoordinación entre ellos.
- c) Carencia de un modelo de organización y de financiación.
- d) Servicios sanitarios distribuidos en diferentes redes asistenciales: Estatal, de la Seguridad Social y de las corporaciones locales, además de las de los Ministerios de Defensa, Justicia y la de la Cruz Roja.
- e) Dualidad entre los modelos y organizaciones de la medicina asistencial y de medicina preventiva y de salud pública.
- f) Y presencia de un modelo de Atención Primaria de base municipal, obsoleto, insuficiente, con grandes necesidades de desarrollo y adaptación, tanto de las estructuras, como de los recursos materiales y humanos, de las funciones, y de los aspectos laborales, entre otras. Cuya transformación, se convirtió de hecho, en el eje fundamental de la reforma sanitaria española y su concreción en la Comunidad Valenciana.

Aspectos, todos ellos, que pasaron a constituir los objetivos principales del Sistema Nacional de Salud en España.

Tras el reconocimiento del derecho a la protección de la salud de todos los españoles y la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios que establece la Constitución Española en el artículo 43, nace el Sistema Nacional de Salud, concebido por la Ley General de Sanidad, como «el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas (...), en cada una de ellas se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia Comunidad, de las Diputaciones, de los Ayuntamientos y de cualesquiera otras administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma».

La Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, supone un paso más en la organización sanitaria de ésta. En el artículo 38 establece la responsabilidad de la Generalitat Valenciana en el desarrollo y en la ejecución de la legislación sanitaria y de la Seguridad Social y de los productos farmacéuticos, en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y en la organización y administración de servicios sanitarios.

El Real Decreto 137/84 sobre estructuras básicas de salud, en línea con las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud, centra el planteamiento integral de servicios sanitarios, rompiendo la división tradicional de servicios preventivos y asistenciales y señalando la Atención Primaria como núcleo fundamental del sistema sanitario público.

En la Comunidad Valenciana, tras el proceso de transferencia de recursos, servicios y funciones sanitarias<sup>12</sup>, y siguiendo los objetivos de la Ley General de Sanidad de 1986 se creó el Servicio Valenciano de Salud (SVS)<sup>13</sup>, y se dictaron normas legislativas en 1989 sobre «extensión del derecho a la asistencia sanitaria del Servicio Valenciano de Salud a personas con insuficientes recursos económicos». Posteriormente, en 1993, desapareció el SVS como organismo autónomo<sup>14</sup> pasando a integrarse en la estructura orgánica de la Conselleria de Sanidad<sup>15</sup>.

Los principios básicos del Servicio Valenciano de Salud son los siguientes:

- Sistema Sanitario Público, financiado públicamente.
- Asistencia Sanitaria pública universal.
- Reconocimiento del derecho a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades.
- Equidad y superación de desigualdades territoriales.
- Participación de la población.
- Racionalización, eficacia, simplificación y eficiencia en la organización.

Los principios mencionados se concretan en los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proclamar una concepción integral de la salud;
- b) Establecer las Áreas de Salud que se constituyen como demarcaciones territoriales y de población en las que se desarrolla la prestación de servicios sanitarios;
- c) Participar democráticamente la población en los órganos de Gestión del Servicio Valenciano de Salud.

Múltiples cambios sucesivos se han producido en la estructura orgánica y funcional de la Conselleria de Sanitat, especialmente en los servicios centrales. Todos ellos han ido acompañados de la correspondiente normativa reguladora. A nuestro juicio, citar y comentar tales cambios, resultaría excesivo y poco aportaría a los objetivos pretendidos en este texto. Por otra parte, podríamos considerar que las repercusiones de los cambios en las estructuras territoriales y en los servicios periféricos han sido escasas y sutiles. Su descripción, incluyendo además lo relativo a adaptaciones normativas que han sido necesarias, complicaría y alargaría innecesariamente el contenido. Por ello, se considera más apropiado hacer una mención ponderada de los recursos disponibles y de su organización, con algunos comentarios que permitan situar al lector en la realidad actual. Optamos por presentar las estructuras actuales, vigentes en el momento de realización de este trabajo.

### **3.2. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y RECURSOS DEL SISTEMA SANITARIO VALENCIANO**

El organigrama actual de la Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana es el siguiente<sup>16</sup>:

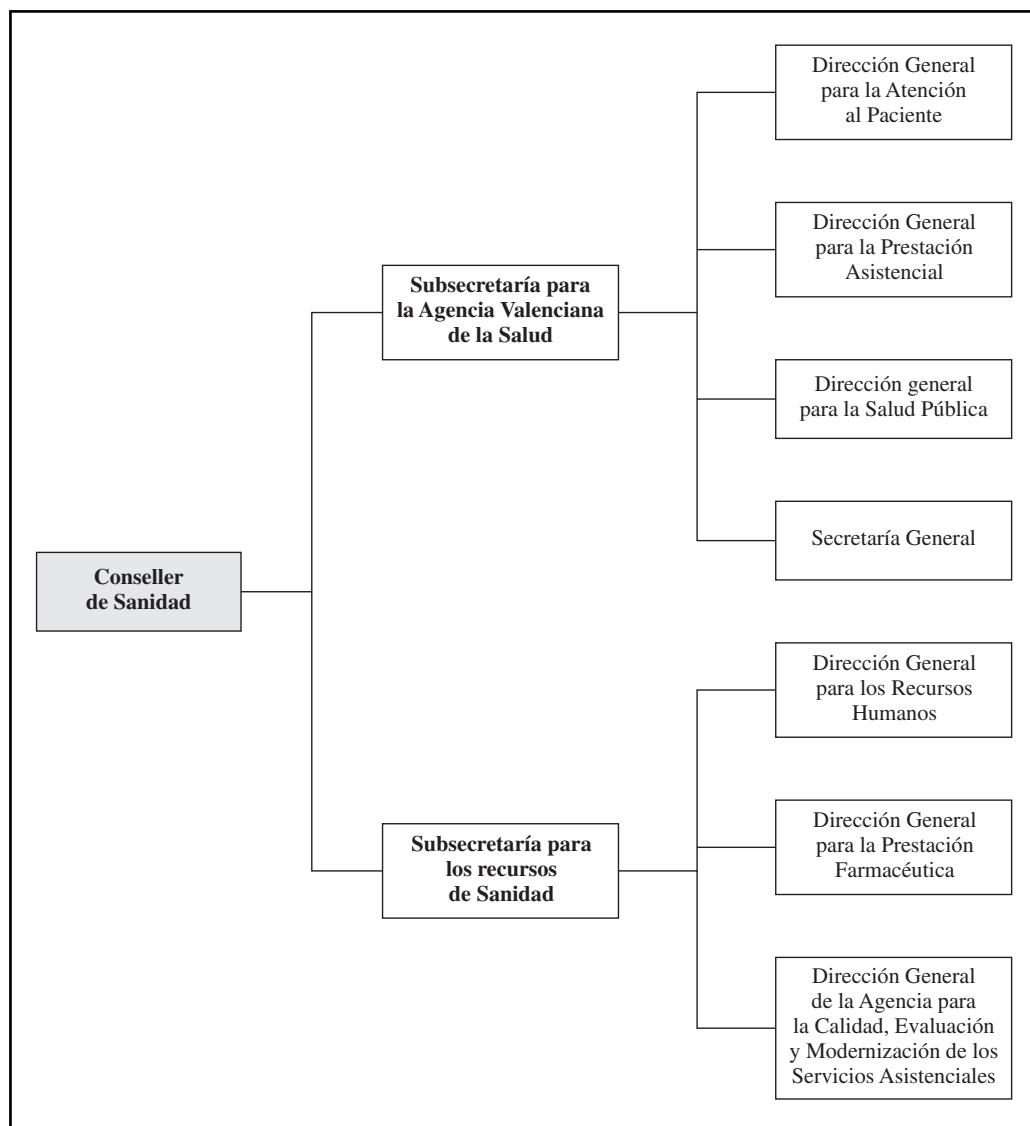
<sup>12</sup> Real Decreto 1612/1987 de 27 de noviembre por el que se realizan las transferencias en materia de sanidad de la Comunidad Valenciana.

<sup>13</sup> Ley de la Generalitat Valenciana 8/1987 de 4 de diciembre del Servicio Valenciano de Salud.

<sup>14</sup> Ley 6/1993, de 31 de diciembre.

<sup>15</sup> Decreto 37/1994 de 21 de febrero.

<sup>16</sup> Decreto 87/1999 de 30 de julio. Decreto 198/1999 de 19 de octubre y Decreto 46/2001 de 27 de febrero.



FUENTE: Elaboración propia, Conselleria de Sanidad, 2002.

Figura 2. *Organigrama de la Conselleria de Sanidad.*

Siguiendo la Ley General de Sanidad, el modelo actual de sistema sanitario en la Comunidad Valenciana se basa en las Áreas de Salud, que han sido definidas y establecidas como las estructuras fundamentales, responsables de la gestión de los recursos, para atender las necesidades sanitarias de la población. En ellas se diferencia, claramente, entre la organización de la Atención Primaria y sus elementos clave: los Centros de Salud, la Asistencia Especializada u Hospitalaria y los centros y servicios de Salud Pública.

Las corporaciones locales mantienen competencias residuales de higiene y sanidad pública (medio ambiente, aguas, saneamiento básico, residuos, vivienda, alimentos, transporte, industrias, actividades y cementerios), y se reconoce su capacidad de participación en los

órganos de participación del Servicio Valenciano de Salud, como los Consejos de Salud del Área.

La distribución y organización geográfica de los servicios sanitarios se ha realizado sobre la base del Mapa Sanitario delimitado en 1993<sup>17</sup>, cuya confección se hizo, originariamente, tomando como referencia la cobertura territorial y poblacional que tenían los hospitales o las instituciones sanitarias cerradas y posteriormente, tras sucesivas adaptaciones a las leyes vigentes y al ámbito de la Atención Primaria, se concretó en 23 Áreas de Salud, en un principio, y posteriormente en 20 Áreas de Salud y 244 Zonas Básicas de Salud que son las unidades asistenciales propias de la Atención Primaria vigentes en la actualidad.

La Zona Básica de Salud es la demarcación asistencial establecida sobre un ámbito territorial, donde los profesionales sanitarios desempeñan sus funciones asistenciales ordinarias propias del personal de atención primaria, y está constituida por el núcleo o conjunto de núcleos de población.

La configuración del mapa sanitario de la Comunidad Valenciana ofrece una delimitación geográfica propia y específica para sanidad, que no se corresponde, ni tiene en cuenta otras demarcaciones geográficas, administrativas o naturales de la Comunidad Valenciana. Ésta, tiene 31 comarcas naturales, 3 capitales de provincia y 541 municipios con una población total, a uno de Enero de 1999 de 4.066.474 habitantes, los cuales representan el 10,11% del conjunto de la población nacional. Este aspecto de falta de correspondencia entre las diferentes estructuras administrativas, autonómicas y locales y el Mapa Sanitario establecido en la Comunidad Valenciana, explica en parte las dificultades encontradas en la coordinación e integración de servicios, de planes de salud, de programas y de las intervenciones. Observamos que, a pesar de los 15 años transcurridos desde la creación del SVS, de los enormes esfuerzos realizados para la consolidación de los cambios emprendidos y aunque han aumentado las inversiones y los recursos humanos y materiales, se mantienen dudas razonables de que el continuo crecimiento del gasto sanitario se corresponda con un beneficio indiscutible, en términos de salud y satisfacción de la población.

Por otra parte, se tiene la impresión de que, si bien el balance de la Ley General de Sanidad es positivo, existe una importante lentitud en su desarrollo, acompañada de vaivenes y de confusión debida a la indefinición de los objetivos a medio y largo plazo. En ausencia de evaluaciones que midan el impacto del nuevo modelo sanitario en la Comunidad Valenciana, parece que no han sido alcanzados los fines propuestos, en general, y mucho menos en los programas de asistencia socio-sanitaria, en los que apenas se ha avanzado.

En la Comunidad Valenciana se mantiene un constante envejecimiento de la población debido a:

Los cambios socio-demográficos contribuyen al incremento de necesidades y de demanda socio-sanitaria. En 1996 el 15,31% de la población era mayor de 65 años y de ellos un 20,65% tenían 80 o más años. En los últimos 40 años la atracción y concentración de población registrada en la Comunidad Valenciana, integrante de las Autonomías del Arco Mediterráneo, es responsable de un incremento demográfico superior a la media española, que se ha moderado en los últimos años, por la caída mantenida de la natalidad. En 1999 el número de hijos por mujer era de 1,06 en la Comunidad Valenciana, inferior al de España, (1,07) e inferior también al nivel de reemplazo generacional necesario (Plan de Salud de la Comunidad Valenciana. 2001-2004).

---

<sup>17</sup> Orden de 27 dic. 1993 y SS.

**TABLA 20**  
**Recursos sanitarios de la Comunidad Valenciana**

Médicos	1999	16.332
Médicos por 10.000 habitantes	1999	40,8
Farmacéuticos	1999	4.779
Farmacéuticos por 10.000 habitantes	1999	11,88
Veterinarios por 10.000 habitantes	1999	3,0
ATS y DUE	1999	17.648
ATS/DUE por 10.000 habitantes	1999	43,86
Trabajadores Sociales por 10.000 habitantes	2000	0,4
Habitantes por cartilla de seguridad social	1998	1,81
Habitantes por médico de atención primaria	1998	1.600
Habitantes menores de 14 años por pediatra	1998	1.360
Centros de Salud	2000	208
Consultorios de Atención Primaria:	2000	568
Cobertura del Nuevo Modelo Atención Primaria	2000	80%
Hospitales públicos y privados	1999	62
Hospitales de Atención a Crónicos y Larga Estancia	2001	4
Camas hospitalarias	1997	11.712
Camas hospitalarias por 1000 habitantes	1998	2,20
Enfermos dados de alta en hospitales	1998	436.369
Estancias causadas	1998	3 158.210
Estancia media en hospitales	1998	7,2
Centros de Planificación Familiar	1998	51
Unidades de Salud Mental	1998	69
Centros de especialidades	1998	26
Centros de Salud Pública	2000	69
Unidades de Conductas Adictivas	2000	30

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Sanidad, 2002.

El desarrollo socioeconómico y los avances de la medicina han dado lugar a mayor supervivencia de muchas enfermedades y a un aumento de la longevidad

### 3.3. INDICADORES SANITARIOS

El Comité Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud, propuso desde 1987, una lista de indicadores para evaluar la estrategia de «Salud para Todos en el año 2000», que agrupaba el conjunto de metas a conseguir por las políticas sanitarias desarrolladas en todos los países miembros de dicha región, incluida España, desde 1984. Tal propuesta, aunque no resuelve el conflicto de selección y disponibilidad de indicadores sanitarios, lo soslaya de alguna manera y proporciona un instrumento de referencia para observar la evolución de los niveles de salud de las poblaciones y otros aspectos que pueden resultar de interés en un enfoque socio-sanitario.

Desde 1990 el Ministerio de Sanidad recopiló y publicó datos sobre dichos indicadores, con desagregación por Comunidades Autónomas. De ellos, ha sido entresacada una selección para este trabajo, a la que se añaden breves comentarios sobre la posición que ocupa la

Comunidad Valenciana en relación con las cifras observadas en el conjunto de España, prescindiendo de la comparación detallada con otras Comunidades.

Han sido criterios de selección de indicadores: Elegir los más utilizados internacionalmente en las estadísticas sanitarias, los que presentan datos disponibles, los que se consideran indicativos de la magnitud de algún problema, o los que permiten valorar la eficacia de las intervenciones realizadas. También se incluyen valores relativos a algunos factores de riesgo que describen los estilos de vida asentados en la población y las conductas relacionadas con la salud.

En el contexto valenciano se pueden observar los siguientes indicadores sanitarios:

**TABLA 21**  
**Indicadores sanitarios**

	Año	En la Comunidad Valenciana	En España
Tasa bruta de natalidad	1999	9,79 nac. vivos*1.000 h.	9,58
Tasa bruta de mortalidad	1994	8,79 m. ‰ habitantes	8,64
Tasa ajustada de mortalidad:			
En varones	1998	9,14	
En mujeres	1998	5,27	
Tasa de mortalidad infantil	1998	4,5 m. ‰ nac. vivos	4,9
Tasa de mortalidad neonatal	1998	3,2 m. ‰ nac. vivos	3,0
Tasa de mortalidad postneonatal	1998	1,3 m. ‰ nac. vivos	1,9
Tasa de mortalidad perinatal	1998	5,4 m. ‰ nac. vivos	5,9
Esperanza de vida al nacer	1996	76,50	78,4
En varones		74,1	74,74
En mujeres		81,0	81,88
Esperanza de vida en buena salud al nacer	1991	54,6	
Esperanza de vida libre de incapacidad	1996	62,4	61,7
Tasa de paro	2000	11,6	14,1
Autovaloración del Estado de Salud	1993	70,5% «bueno» o «muy bueno»	68,4% «bueno» o «muy bueno»

FUENTE: Plan de Salud de la C.V 2001-2004. Informe sobre la Salud de los Españoles 1998.

**TABLA 22**  
**Capacidad funcional para actividades básicas en población de 65 años o más**

	Comunidad Valenciana	España
Independiente	70,0%	74,4%
Independiente con ayuda	11,2%	11,3%
Dependencia en alguna actividad	18,7%	14,4%

FUENTE: Plan de Salud de la C.V 2001-2004. Informe sobre la Salud de los Españoles 1998.

**TABLA 23**  
**Capacidad funcional para actividades instrumentales en población de 65 años o más**

	Comunidad Valenciana	España
Independiente	84,1%	82,0%
Independiente con ayuda	9,3%	11,0%
Dependencia en alguna actividad	6,6%	7,0%

FUENTE: Plan de Salud de la C.V 2001-2004. Informe sobre la Salud de los Españoles 1998.

Discapacidad permanente. La tasa ajustada por edad por 1000 habitantes es de 139,9 en la Comunidad Valenciana en el año 1986, muy similar en ambos sexos, siendo de 149,9 la tasa nacional.

Tasa de mortalidad ajustada por edad por 100.000 habitantes en la Comunidad Valenciana y España en el período 1975-92 para ciertas enfermedades (Tabla 24):

**TABLA 24**  
**Tasa de mortalidad vinculada a enfermedad en la Comunidad Valenciana y España**

Enfermedad	Comunidad Valenciana	España
Diabetes mellitus	18,1	14,4
Bronquitis crónica	7,8	6,3
Cirrosis y otras enf. crónicas del hígado	17,3	15,3
Enfermedades cardiovasculares	258,5	222,0
Enfermedad isquémica del corazón	72,3	62,4
Enfermedades cerebrovasculares	90,5	68,6
Tumores malignos	157,4	154,1

FUENTE: Plan de Salud de la C.V 2001-2004. Informe sobre la Salud de los Españoles 1998.

### 3.4. PLAN DE SALUD DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Plan de Salud de la Comunidad Valenciana, que fue presentado oficialmente el 2 de julio del 2001, constituye la expresión de la política sanitaria de esta Comunidad. Ha sido elaborado siguiendo los preceptos de la Ley General de Sanidad y del R.D. 938/1989 para la formulación de Planes Integrados de Salud, así como los que se derivan de los Decretos Autonómicos 87/1999, 198/1999 y 46/2001 y de la Orden de 3 de enero de 2000, del Conseller de Sanidad, por la que se crea la Oficina del Plan de Salud.

El Plan de Salud de la Comunidad Valenciana sigue con fidelidad los objetivos de SALUD XXI propuestos por la Región Europea de la OMS a partir de la 51.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud. De ellos, el principal y permanente consiste en «conseguir que todas las personas alcancen plenamente su potencial de salud» y prevé su desarrollo a partir de la elaboración de los respectivos Planes de Salud de cada una de las Áreas Sanitarias.

Según los datos que aporta el reciente Plan de Salud, atendiendo a las tasas de mortalidad ajustadas por edad en el quinquenio 1994-1998, las 10 primeras causas de muerte en varones son las siguientes:

- Enfermedades isquémicas del corazón.
- Enfermedades cerebrovasculares.
- Tumor maligno de pulmón y vías respiratorias.
- Enfermedad pulmonar obstructiva crónica.
- Tumor maligno de próstata.
- Cirrosis y otras enfermedades hepáticas.
- Accidentes de tráfico.
- Tumor maligno de intestino grueso.
- Neumonía.
- Diabetes.

En mujeres encontramos el siguiente orden de importancia en las 10 primeras causas de muerte:

- Enfermedades cerebrovasculares.
- Enfermedades isquémicas del corazón.
- Tumor maligno de mama.
- Psicosis orgánica senil.
- Diabetes.
- Enfermedad Obstructiva Crónica.
- Tumor Maligno de Intestino Grueso.
- Neumonía.
- Cirrosis y otras enfermedades hepáticas.
- Arteriosclerosis.

El Plan de Salud de la Comunidad Valenciana, combinando diferentes criterios, ofrece una identificación y priorización reciente de los problemas de salud, los cuales sitúa en el siguiente orden:

- Enfermedades cardiovasculares.
- Cáncer.
- Tabaco.
- SIDA-VIH.
- Consumo abusivo de drogas.
- Artrosis-reumáticas.
- Diabetes.
- Envejecimiento.
- Alcohol.
- Colesterol-dislipemias.
- Osteoporosis y trastornos óseos, entre otras.

El Plan de Salud de la Comunidad Valenciana da especial importancia a temas socio-sanitarios. Entre los 78 objetivos operacionales que propone el Plan, se pueden identificar 10 que presentan un contenido específico del espacio socio-sanitario, como son: Elaboración de un Plan Estratégico Socio-sanitario; incremento de recursos, aumento de camas a una ratio de 2,5 camas /1.000 habitantes; aumento de plazas de Residencias Asistidas para Larga Estancia de uso prioritario por la Conselleria de Sanitat; ampliación de las Unidades de Cuidados Paliativos; fomento del desarrollo y del papel de las Unidades de Hospitalización a Domicilio; apoyo a las asociaciones y grupos de autoayuda; elaboración de guías de actuación clínica y,



fomento de actividades de formación y de promoción de salud. Asimismo, el Plan de Salud reserva un último objetivo dirigido a favorecer la integración plena de los discapacitados.

### 3.5. SALUD MENTAL

En el año 1986 se inició una Reforma Psiquiátrica en la Comunidad Valenciana que produjo importantes transformaciones al pasar de un modelo asistencial, basado en el hospital psiquiátrico, a un modelo más abierto, basado en los Planes de Salud Mental autonómicos y en la reglamentación subsiguiente que permite regular la prestación de servicios a enfermos mentales crónicos, el apoyo familiar, la rehabilitación psicosocial y la ocupación del tiempo libre.

En 1991 se elaboró un Plan de Salud Mental que fue aprobado por la Comisión de Sanidad de las Cortes. En 1996 y 1998 se asignaron competencias respecto a enfermos mentales a las Consellerías de Sanidad y Bienestar Social y se definieron estructuras y recursos propios de salud mental<sup>18</sup>. Recientemente ha sido publicado el Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la Comunidad Valenciana que se integra en la denominada «senda de colaboración iniciada con la constitución del Programa de Espacios Socio-sanitarios» de la Generalitat Valenciana, teniendo como prioridad el establecimiento de una red socio-sanitaria estructurada, armónica y eficaz para tratar los problemas psiquiátricos y psicológicos de los valencianos.

Resumiendo los objetivos, el Plan de Salud Mental pretende: articular e integrar recursos; coordinación con otros servicios relacionados; consolidación y desarrollo de una red socio-sanitaria integral; desarrollo de unidades de referencia; normalización de la cartera de servicios; ayudar a las familias; promover la dignidad; establecer servicios de reinserción laboral; favorecer la formación e investigación y el desarrollo de sistemas de información, y por otra parte, mejorar y ampliar los dispositivos asistenciales sanitarios y socio-sanitarios.

Los últimos datos publicados, correspondientes al año 1997, informan de que los recursos disponibles destinados a la atención de Salud Mental en la Comunidad Valenciana en el sistema sanitario público son:

- 174 camas de uso psiquiátrico en las que hubo 3.846 ingresos, según consta en los registros oficiales de los hospitales.
- 89 Unidades de Salud Mental, 7 Unidades de Salud Mental Infantil, 2 Hospitales Psiquiátricos y 3 Hospitales de Día, con diferente dependencia administrativa: Municipal, Diputación Provincial o Consellería de Sanidad.

Asimismo existen 3 Unidades de Trastornos de la Alimentación, ubicadas una en cada provincia.

#### 3.5.1. Dispositivos sanitarios dedicados a salud mental

- Unidades de Hospitalización Psiquiátrica (UHP). En el año 2000 se abrió la UHP del Hospital de San Joan de Alicante que completa el modelo de hospitalización psiquiátrica en la Comunidad Valenciana, adecuado para pacientes que requieren ingre-

<sup>18</sup> Decreto 132/1996, de 7 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se asignan competencias respecto a Enfermos Mentales entre la Consellería de Sanidad y la de Bienestar Social. Decreto 81/1998, de 4 de junio, que define y estructura los recursos dirigidos a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica.

sos prolongados. Quedan por mejorar la de Castellón, la del Hospital de la Santa Faz de Alicante, las de los hospitales de La Fe, Arnau de Vilanova y Dr. Peset en Valencia y las de Xàtiva, La Vila Joiosa, Elx, Alcoi y Gandia. Y están pendientes de construir las de Denia y Elda. La tendencia es adaptarse a una proporción adecuada de camas por habitante, estimada en 12-15 camas por 100.000 habitantes.

- Unidades ambulatorias de Salud Mental y Asistencia psiquiátrica en las Áreas de Salud (USM). Se prevé la integración de infraestructuras ambulatorias específicas de salud mental en los planes funcionales de los Centros de Atención Primaria.
- Unidades ambulatorias de Salud Mental y Asistencia psiquiátrica para la Infancia y la adolescencia (USMI-A). Estas unidades están pendientes de ampliación de su cartera de servicios y otras de nueva creación, (Vinaròs, Sagunt, Valencia-Sud, Xàtiva, Alicante, Benidorm, Elx y Orihuela).
- Creación de nuevos Hospitales de Día, concebidos como instituciones terapéuticas ubicados en la cadena asistencial, que prestarán asistencia intensiva a enfermos con patología severa en régimen de hospitalización parcial. Dos en Valencia, dos en Alicante y uno en Castellón.
- Reforma de los dispositivos de asistencia psiquiátrica de las Unidades de Media Estancia (UME), también denominados Unidades de Rehabilitación Hospitalaria. Son instalaciones sanitarias con ingreso de duración media, dirigidas a enfermos que requieren un nivel asistencial intermedio con importante componente psicológico, psico-social y rehabilitador. El Plan de Salud Mental prevé la creación de Unidades de Media Estancia en el Hospital Dr. Peset de Valencia, (80-100 camas), en el Hospital provincial de Castellón (20-30 camas) y en el Hospital de la Santa Faz de Alicante (40-60 camas).

El Plan de Salud Mental también propone la atención a trastornos del comportamiento alimentario a diferentes niveles, educativos, preventivos y asistenciales, concretamente se dispone de Unidades específicas de Trastornos de la Alimentación en cada provincia con dotación de camas y espacios de apoyo.

### **3.5.2. Dispositivos socio-sanitarios dependientes de la Conselleria de Bienestar Social**

El Plan de Salud Mental propone alcanzar o superar las recomendaciones de las sociedades científicas que están en 55 plazas de rehabilitación psiquiátrica por 100.000 habitantes, mediante la creación de 2.255 plazas y la mejora y adecuación de las existentes.

- Completar la red de Centros de Rehabilitación e Inserción Social para enfermos mentales (CRIS): Recurso ambulatorio dirigido a los enfermos mentales crónicos y cuyos objetivos son potenciar la participación de estos en la comunidad y apoyar a las familias en la convivencia con el enfermo. Existen 8 CRIS en funcionamiento con 590 plazas. La previsión de crecimiento es de 980 plazas hasta el 2004.
- Centros de Día para enfermos mentales crónicos: Recurso ambulatorio de rehabilitación psiquiátrica cuyo objetivo es proporcionar actividades de ocio y tiempo libre, prevenir la claudicación familiar y facilitar un ambiente de convivencia estructurado.
- Centros Específicos para Enfermos Mentales (CEEM): Servicio residencial dirigido a mejorar el nivel de autonomía, aliviar la sobrecarga familiar y ofrecer condiciones de calidad de vida dignas a enfermos mentales crónicos con problemas sociales que

- no requieren hospitalización. En la actualidad está en funcionamiento el centro de Bétera (Valencia) con 80 plazas. Está prevista la creación de 12 centros y 480 plazas, con lo que se alcanzaría una proporción de 23,5 camas por 100.000 habitantes
- Otros dispositivos socio-sanitarios como los pisos tutelados, programas de ayuda a domicilio, etc.
  - Proveer recursos residenciales para enfermos mentales crónicos. Centros de convivencia destinados a servir de vivienda a las personas con déficits derivados de una enfermedad mental que impida la integración socio-familiar.

### 3.6. EL PLAN DEL SIDA

El 13 de mayo de 1997 el Gobierno Valenciano aprobó el II PLAN DEL SIDA de la Comunidad Valenciana<sup>19</sup>.

El II Plan del SIDA pretende mejorar la eficacia del trabajo iniciado y reforzar las actuaciones y estrategias, facilitando el apoyo técnico y aumentando la coordinación de organizaciones e instituciones tanto públicas como privadas.

Asimismo, pretende reorientar las actuaciones prioritarias a la luz de la evolución de la epidemia, adecuando las estrategias preventivas a las nuevas exigencias.

La misión fundamental es reducir la vulnerabilidad al VIH y sus consecuencias, mediante dos objetivos fundamentales: Reducir la incidencia de la infección mediante la prevención de la transmisión y ofrecer una atención integral e integrada a personas afectadas por VIH/SIDA.

Entre sus líneas de trabajo destacan:

- a) Las actividades de educación y prevención.
- b) La adecuación de la red asistencial.
- c) La centralidad de los sistemas de información.
- d) La difusión de información.
- e) El abordaje interinstitucional.

### 3.7. LA ATENCIÓN SOCIO-SANITARIA

A pesar de ser relativamente reciente la incorporación a la administración de conceptos tales como «la atención socio-sanitaria» y «el espacio socio-sanitario», las iniciativas propuestas en ese área y la documentación derivada, han experimentado un gran crecimiento y han tomado presencia en los objetivos, en las líneas de actuación y en los presupuestos de las Administraciones de la Comunidad Valenciana. Todo ello, en consonancia con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, con las actuaciones realizadas en otros países y con las propuestas presentadas en los distintos Planes Socio-Sanitarios de otras Comunidades Autónomas. El Informe Abril Martorell del año 1991 y el Informe de la Comisión Parlamentaria para la mejora del Sistema Nacional de Salud de 1998, recomendaron la adopción de líneas específicas para la Atención Socio-Sanitaria. La Subcomisión socio-sanitaria del Ministerio de Sanidad ha presentado, en noviembre del 2001, el documento de Bases para el Modelo de Atención Socio-Sanitaria del Sistema Nacional de Salud basado, a su vez,

<sup>19</sup> Decreto 168/1997. DOGV n.º 3404 de 02-06-97.

en las recomendaciones de la 6.<sup>a</sup> Conferencia de Ministros de Salud de Europa celebrada en Atenas en 1999.

En la Comunidad Valenciana, a diferencia de otras comunidades, no se dispone, en la actualidad, de un Plan de Atención Socio-Sanitaria, ni de normativa específica que regule las estructuras de coordinación socio-sanitaria, tampoco existen redes de centros y servicios y establecimientos de atención socio-sanitaria. Se dispone de Consellerías diferenciadas para Bienestar Social y para Sanidad, las cuales mantienen competencias diferentes en problemas comunes o compartidos, que han hecho difícil la integración real de programas y servicios sociales y sanitarios, a pesar de las iniciativas. Además de ese inconveniente, persisten grandes carencias y trabas para el desarrollo del espacio socio-sanitario, desde los aspectos culturales, hasta la organización de la coordinación de servicios, pasando por las dificultades para reorientar las políticas públicas hacia las necesidades emergentes.

En nuestra comunidad, desde el ámbito sanitario podemos citar los siguientes antecedentes de creación y desarrollo de servicios socio-sanitarios:

En 1991 se elaboró un Plan Integral de Atención Socio-Sanitaria orientado específicamente a las personas mayores.

Desde 1993/95 se dispone del Programa de Atención al «Paciente anciano, paciente no anciano con enfermedad de larga evolución y paciente terminal» (PALET)<sup>20</sup> que organiza por primera vez circuitos asistenciales para la atención integral en dichos pacientes. En sanidad la repercusión de este programa en la Atención Socio-Sanitaria ha sido muy importante, especialmente por la creación y desarrollo de las Unidades de Hospitalización a Domicilio<sup>21</sup>, por la aparición de los dispositivos asistenciales de corta estancia y por la reorganización de los hospitales de media y larga estancia. El informe del Defensor del Pueblo de 1999 lo considera como uno de los programas pioneros en España.

El Servicio Valenciano de Salud inició en 1990 fórmulas de hospitalización a domicilio, como alternativa asistencial eficaz y eficiente, que evita ingresos, acorta estancias, fomenta el mantenimiento en el domicilio, garantiza la continuidad asistencial y satisface a pacientes, familiares y profesionales. Las Unidades de Hospitalización a Domicilio persiguen como objetivo básico añadir al carácter especializado, los efectos terapéuticos del domicilio en su triple dimensión: física, psíquica, afectiva, y sociofamiliar.

Siguiendo la iniciativa del Acuerdo Marco del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales de 1993, en 1995 el Gobierno Valenciano adoptó un acuerdo socio-sanitario que permitiría ampliar otras iniciativas de actuación sobre sectores en los que confluyen problemas sanitarios y sociales y que reconoce la existencia de un espacio socio-sanitario común entre sanidad, trabajo y servicios sociales, estableciendo la necesidad de coordinación de los distintos sistemas públicos de protección y pone de manifiesto la voluntad de tender a ofrecer al ciudadano una atención lo más integral posible, en especial a las personas con problemas socio-sanitarios de diversa índole que acceden al sistema público de protección por cualquiera de las dos vías: Servicios Sociales o Sanidad.

Dicho acuerdo declara áreas de actuación preferentes y menciona a los enfermos mentales, discapacitados, tercera edad, sectores en situación de riesgo (mujeres, menores...) como grupos de población objeto de atención. Asimismo, establece la prestación de asistencia sanitaria a personas atendidas en Servicios Sociales y la prestación de servicios sociales a per-

<sup>20</sup> Orden de 30 de marzo de 1995 de la Consellería de Sanidad y Consumo por la que se crea el Programa Especial de Atención Sanitaria a Pacientes Ancianos, a Pacientes con Enfermedades de Larga Evolución y a Pacientes en Situación terminal (PALET).

<sup>21</sup> Orden de 26 de mayo de 1995 de la Consellería de Sanidad y Consumo por la que se crean las Unidades de Hospitalización a Domicilio en los hospitales del Servicio Valenciano de Salud.

sonas atendidas en el sistema sanitario. También fija mecanismos de coordinación interinstitucional a través de comisiones mixtas socio-sanitarias.

En 1992 se creó en el Hospital la Fe de Valencia, con carácter experimental, la Unidad Médica de Corta Estancia, cuyo resultado satisfactorio propició la consolidación y extensión de la iniciativa a otros hospitales del Servicio Valenciano de Salud<sup>22</sup>, con objetivos de ordenación y racionalización de los ingresos urgentes, así como la coordinación de los hospitales con los recursos socio-sanitarios de la comunidad, pasando a denominarse Unidades Médicas de Corta Estancia y Atención Socio-Sanitaria (UMCE-ASS) y estableciendo que la atención a los pacientes del programa PALET será una de sus actuaciones prioritarias.

La necesidad de adecuar las estructuras sanitarias pertinentes al desarrollo del programa PALET, hace necesario la definición de los Hospitales de Asistencia a Crónicos y Larga Estancia<sup>23</sup> como instituciones prioritarias de la asistencia hospitalaria del PALET. En ellos encuentran unidades funcionales adecuadas a las necesidades de los pacientes que atienden:

- Unidad de Convalecencia.
- Unidad de Rehabilitación.
- Unidad de Cuidados Paliativos.
- Unidad de Larga Estancia.
- Y otras para cuidados específicos, como: demencias, psicogeriatría, subagudos, terapia ocupacional, etc.

En función de las necesidades, estos hospitales pueden desarrollar otras fórmulas organizativas: Hospital de día, hospital de fin de semana, equipos de soporte domiciliario, etc.

Desde el año 2000 se dispone de una línea presupuestaria socio-sanitaria propia, en la Conselleria de Sanidad y han sido elaborados proyectos para la realización del Plan Estratégico Socio-Sanitario, entre los cuales cabe señalar el mantenimiento de un convenio de colaboración para la realización de estudios e investigaciones sobre demanda, necesidades, utilización de servicios, costes... entre las Consellerias de Bienestar Social y Sanidad y la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social» (UVEG), que han proporcionado amplios resultados pendientes de su publicación<sup>24</sup>.

Como desarrollo de la Ley 5/1997 que regula el sistema de Servicios Sociales y de la Ley 6/1998 de Ordenación Farmacéutica; en la Comunidad Valenciana se dispone de un programa de Atención Farmacéutica para los Centros de Servicios Sociales que regula la organización y funcionamiento de servicios y depósitos de farmacia ubicados en las residencias públicas, asistidas y concertadas y permite la disponibilidad en dichos centros de recetas oficiales y de la documentación necesaria para la derivación, interconsulta u hospitalización de pacientes asistidos en dichas residencias. También incluye el suministro de otras prestaciones como dietoterapia, absorbentes de incontinencia, tiras reactivas, etc. para centros socio-sanitarios dependientes de la Conselleria de Bienestar Social.

<sup>22</sup> Orden de 26 de mayo de 1995, de la Conselleria de Sanidad y Consumo, por las que se crean las Unidades Médicas de Corta Estancia en determinados hospitales del Servicio Valenciano de Salud. Orden de 2 de junio de 1999 de la Conselleria de Sanidad por la que se desarrollan las funciones y actividades asistenciales socio-sanitarias de las Unidades Médicas de Corta Estancia en los hospitales de agudos para la mejora de la atención de los pacientes ancianos frágiles, crónicos y terminales (programa PALET).

<sup>23</sup> Orden del 13 de octubre de 1997, de la Conselleria de Sanidad, por la que se definen los objetivos asistenciales de gestión y la estructura de los hospitales de asistencia a crónicos y de larga estancia.

<sup>24</sup> En el año 2002 la Escuela Valenciana de Estudios para la salud publicó el primero de ellos. GARCÉS, J.; RÓDENAS, F.; MEGÍA, M.<sup>a</sup> J. y ZAFRA, E. (2002): Estudio sobre demanda y necesidades de asistencia sociosanitaria en la Comunidad Valenciana 2000-2001. Valencia.

La Conselleria de Sanidad ha creado la denominada «Tarjeta Solidaria»<sup>25</sup> destinada a inmigrantes inscritos en el padrón del municipio en que residan, para darles cobertura sanitaria y prestaciones farmacéuticas en las mismas condiciones que los ciudadanos valencianos, incluso gratuitas para aquellos inmigrantes o extranjeros con residencia no legal en la Comunidad Valenciana y con escasos recursos económicos.

Por otra parte, los extranjeros no empadronados que se encuentren en la Comunidad Valenciana, también tienen derecho a la asistencia sanitaria en caso de enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta el alta médica o de forma continuada si carece de recursos económicos, mientras normalicen su situación administrativa.

**TABLA 25**  
**Planes autonómicos de Sanidad**

- 
- Plan de Salud de la Comunidad Valenciana (2001-2004).
  - Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica (2001).
  - Plan del SIDA (1997) (II PLAN DEL SIDA de la Comunidad Valenciana).
  - Plan Integral de Atención Socio-Sanitaria orientado específicamente a la 3.ª edad (1991).
  - Programa de Atención al «Paciente anciano, paciente no anciano con enfermedad de larga evolución y paciente terminal» (PALET) (1993-1995).
  - Programa de Atención Farmacéutica para los Centros de Servicios Sociales (1997).
- 

FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Sanidad, 2002.

### **3.8. DISCAPACITADOS**

Las características de cobertura universal del sistema sanitario público, garantizan la igualdad y accesibilidad a servicios y prestaciones de todos los ciudadanos de la Comunidad Valenciana. No obstante, pueden mencionarse algunas intervenciones dirigidas específicamente a personas con discapacidades.

El Plan de Humanización de la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana (2001-2004) contempla algunas actuaciones como la eliminación de barreras arquitectónicas y estructurales en los servicios sanitarios y dispositivos que mejoren la accesibilidad, dirigidos preferentemente a disminuidos físicos, (instalación de teléfonos para sordos, rampas de acceso, botonaduras especiales y accesibilidad de documentos para ciegos, etc.).

Se conceden subvenciones<sup>26</sup> destinadas a la financiación de programas de asociaciones de ayuda mutua y autoayuda, incluyendo apoyo psicológico y emocional a enfermos y familiares, así como programas de formación.

Se dispone de un catálogo de material ortoprotésico<sup>27</sup> en la Comunidad Valenciana, cuyos productos, acceso y requisitos están regulados. Si bien no es de uso exclusivo de personas con discapacidad permanente, si son éstos los usuarios mayoritarios. También se ha publicado recientemente la prestación específica de bolsas de orina a grandes discapacitados.

<sup>25</sup> Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se crea la Tarjeta Solidaria.

<sup>26</sup> Orden de 11 de enero de 2002, DOGV 7 febrero 2002.

<sup>27</sup> Orden de 4 de agosto de 2000 que establece la prestación ortoprotésica en la Comunidad Valenciana. DOGV de 29 agosto, n.º 3824.

En la Comunidad Valenciana existen cuatro Unidades de Atención/Estimulación Temprana dirigidas a enfermedades que producen minusvalías psíquicas infantiles, las cuales están integradas en los Programas de Salud de la Madre y el Niño y disponen de un equipo de trabajo especializado.

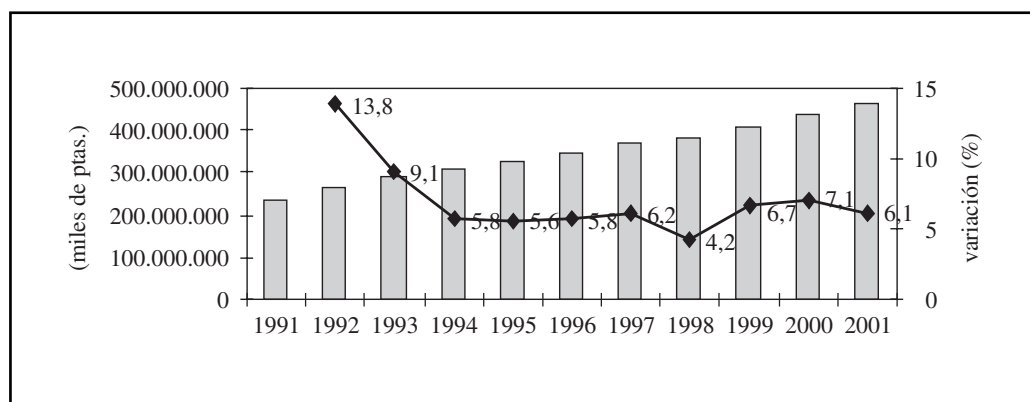
En el Hospital Universitario Dr. Peset de Valencia se ha puesto en marcha la primera Unidad de Odontología destinada al tratamiento de niños discapacitados psíquicos profundos o con malformaciones graves en la zona bucal, que puede recibir pacientes de toda la Comunidad Valenciana.

### 3.9. PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO VALENCIANO EN MATERIA DE SANIDAD

Un factor a considerar en el análisis de presupuestos en materia de sanidad, es el cambio institucional de denominación de los departamentos y de las competencias que estos asumen dentro del período temporal analizado (1991-2001), y sus consecuencias respecto a la dotación presupuestaria que se les asigna. Así, comenzamos con la «Conselleria de Sanidad y Consumo» que permanece hasta 1997, para pasar, desde esa fecha, a la asignación de los gastos sanitarios a una única Conselleria: «Conselleria Sanidad».

La Conselleria que disfruta de un presupuesto más elevado es la de Sanidad, pasando de 235.878 millones de ptas. en 1991 a 464.721 millones de ptas. en el año 2001, lo que representa un aumento del 97% en los 11 años analizados, y sólo seguida a una considerable distancia por la Conselleria de Cultura y Educación. Como podemos apreciar en la Tabla 26, el gasto en Sanidad constituye cada año, como media, entorno a un 38% del total del gasto de la Generalitat Valenciana.

Si analizamos el proceso de crecimiento presupuestario de la Conselleria de Sanidad podemos observar como, en valores absolutos, el presupuesto consolidado sigue un aumento gradual a lo largo del período temporal analizado (Gráfico 6).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 6. Presupuesto total y variación interanual de la Conselleria de Sanidad.

Más concretamente, si consideramos la variación anual del mismo (véase Tabla 30), observamos el mayor aumento durante el período 1991-1992, año este último en el que se realiza un cambio respecto a la estructura administrativa del ejercicio anterior, consistente en la integración presupuestaria de las diferentes áreas de actuación gestionadas por el Ser-

**TABLA 26**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Sanidad<sup>1</sup> en relación con la Generalitat Valenciana,**  
**referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	% <sup>2</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983.815	36,6	790.577.430	37,1	852.735.179	36,4	856.878.531	38,2	917.367.373	37,8	997.206.768	36,9	1.045.559.900	36,7	1.121.175.282	36,5	1.217.399.437	36,0	1.296.441.490	35,8
Conselleria	268.394.683		292.951.956		310.073.188		327.495.762		346.620.938		368.044.954		383.472.842		408.995.064		437.895.368		464.721.373	
<b>Variación anual</b>	<b>13,8</b>		<b>9,1</b>		<b>5,8</b>		<b>5,6</b>		<b>5,8</b>		<b>6,2</b>		<b>4,2</b>		<b>6,7</b>		<b>7,1</b>		<b>6,1</b>	
<b>Conselleria</b>																				

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado (2001). Los datos referidos a los años 1991 a 1997 comprenden la Conselleria de Sanidad y Consumo. Es a partir de 1998 cuando Sanidad constituye una única Conselleria.

<sup>2</sup> Porcentaje del presupuesto de la Generalitat destinado a la Conselleria de Sanidad.  
 FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.



vicio Valenciano de Salud, consecuencia directa de la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Conselleria de Sanidad y Consumo. Así, dicha Conselleria muestra, en 1992, el mayor incremento presupuestario absoluto y una variación de cerca del 14%, justificada por el aumento de los gastos corrientes en los programas de asistencia sanitaria, primaria y especializada. Por su parte, durante el ejercicio 1993 el presupuesto supera el 9% de crecimiento, en este porcentaje influye la operación de saneamiento de las obligaciones del INSALUD no imputadas en 1991 y que se regularizan en el ejercicio 1992, repercutiendo en 1993 en el volumen inicial de gastos. Asimismo, este aumento presupuestario es absorbido en su totalidad por los gastos del Servicio Valenciano de Salud en sus programas de actuación correspondientes a la Atención Primaria y Asistencia Especializada, por la puesta en marcha de nuevos centros, el volumen de gastos en farmacia y el desarrollo del programa de inversiones. A partir de este año comienza un descenso en la variación interanual para mantenerse después sin grandes alteraciones hasta el último ejercicio contemplado.

Respecto a la distribución interna del gasto por capítulos de la Conselleria de Sanidad, pueden destacarse los siguientes aspectos (Tabla 27):

- El **Capítulo I**, que recoge el **gasto de personal** vinculado a la Conselleria, muestra un aumento del peso porcentual en más de 50 puntos durante el período comprendido entre los años 1991 y 1992 (de 0,8% a 54,6%), manteniéndose luego constante, y constituyendo alrededor del 50% del total general del presupuesto para cada uno de los años contemplados.
- Los **Gastos de funcionamiento (Capítulo II)** experimentan un aumento manifiesto durante el período 1991-1992 (de 0,3% en 1991 a 18,4% en 1992), alcanzando la Conselleria de Sanidad el 70% de los gastos de funcionamiento de la Generalitat, consecuencia directa de la integración del conjunto de programas de asistencia sanitaria desarrollados por el Servicio Valenciano de Salud. Asimismo, en 1993, el aumento en dicho capítulo es debido a dos aspectos diferentes: por un lado la apertura de nuevos centros sanitarios, y por otro, la incidencia de la operación de regularización del sistema financiero de la Sanidad adaptando el gasto real al presupuesto, saneamiento que se acusa sobre todo en la asistencia especializada. Los gastos de funcionamiento se mantienen más o menos constantes el resto del espacio temporal analizado.
- En cuanto a las **Transferencias corrientes (Capítulo IV)**, es significativo el elevado peso porcentual en el primer año contemplado (93,9%), cayendo en más de 70 puntos en 1992 (22,6%) y mostrando un ligero aumento a lo largo del resto del período estudiado.
- En cuanto al gasto en el **Capítulo VI (inversiones reales)**, a pesar de mostrar un aumento a lo largo del ejercicio analizado, no llega a constituir ni el 5% del total del presupuesto de dicha Conselleria.
- Las **Transferencias de capital (Capítulo VII)**, a excepción del primer año en el que constituyen un 5%, no alcanzan el 1% del total general del presupuesto en el resto del período.

Analizando los **créditos asignados a las dotaciones de gastos** de la Conselleria de Sanidad por programas, podemos observar que la variación interanual de los mismos es extremadamente desigual. Cabe destacar que a pesar de los esfuerzos por reducir las diferencias, la distribución presupuestaria sigue mostrando una fuerte inclinación hacia los servicios curativos y especializados. Sirva de ejemplo el hecho de que durante el ejercicio 1994 únicamen-

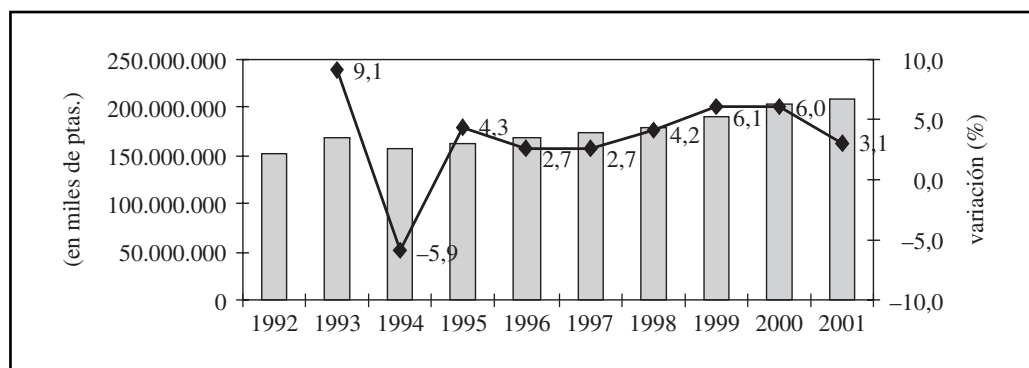
**TABLA 27**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto consolidado.**  
**Conselleria de Sanidad (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Cap. I (gastos de personal)	146.524.669	54,6	152.716.812	52,1	157.995.048	51,0	165.430.140	50,5	172.437.458	49,7	177.154.131	48,1	183.721.742	47,9	191.450.443	46,8	202.075.945	46,1	212.037.597	45,6
Cap. II (gastos de funcionamiento)	49.411.366	18,4	57.331.784	19,6	64.120.933	20,7	63.382.483	19,4	65.412.480	18,9	68.617.565	18,6	70.044.215	18,3	76.611.126	18,7	83.605.721	19,1	90.355.699	19,4
Cap. III (gastos financiación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cap. IV (transferencias corrientes)	60.774.771	22,6	69.430.985	23,7	74.263.641	24,0	84.817.573	25,9	97.049.988	28,0	109.299.898	29,7	112.820.952	29,4	122.053.335	29,8	132.750.340	30,3	138.247.929	29,7
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>256.710.806</b>	<b>95,6</b>	<b>279.479.581</b>	<b>95,4</b>	<b>296.379.622</b>	<b>95,6</b>	<b>313.630.196</b>	<b>95,8</b>	<b>334.899.926</b>	<b>96,6</b>	<b>355.071.594</b>	<b>96,5</b>	<b>366.586.909</b>	<b>95,6</b>	<b>390.114.904</b>	<b>95,4</b>	<b>418.432.006</b>	<b>95,6</b>	<b>440.641.225</b>	<b>94,8</b>
Cap. VI (inversiones reales)	11.613.877	4,3	13.077.375	4,5	13.283.566	4,3	13.289.966	4,1	11.451.012	3,3	12.638.360	3,4	15.315.329	4,0	17.201.160	4,2	17.459.177	4,0	22.094.115	4,8
Cap. VII (transferencias de capital)	20.000	0,0	390.000	0,1	410.000	0,1	575.600	0,2	270.000	0,1	335.000	0,1	1.570.604	0,4	1.679.000	0,4	1.704.185	0,4	1.946.033	0,4
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>11.633.877</b>	<b>4,3</b>	<b>13.467.375</b>	<b>4,6</b>	<b>13.693.566</b>	<b>4,4</b>	<b>13.865.566</b>	<b>4,2</b>	<b>11.721.012</b>	<b>3,4</b>	<b>12.973.360</b>	<b>3,5</b>	<b>16.885.933</b>	<b>4,4</b>	<b>18.880.160</b>	<b>4,6</b>	<b>19.163.362</b>	<b>4,4</b>	<b>24.040.148</b>	<b>5,2</b>
Cap. VIII (activos financieros)	50.000	0,0	5.000	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	300.000	0,1	40.000	0,0	
Cap. IX (pasivos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>50.000</b>	<b>0,0</b>	<b>5.000</b>	<b>0,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>300.000</b>	<b>0,1</b>	<b>40.000</b>	<b>0,0</b>	
<b>Total general</b>	<b>268.394.683</b>	<b>100,0</b>	<b>292.951.956</b>	<b>100,0</b>	<b>310.073.188</b>	<b>100,0</b>	<b>327.495.762</b>	<b>100,0</b>	<b>346.620.938</b>	<b>100,0</b>	<b>368.044.954</b>	<b>100,0</b>	<b>383.472.842</b>	<b>100,0</b>	<b>408.995.064</b>	<b>100,0</b>	<b>437.895.368</b>	<b>100,0</b>	<b>464.721.373</b>	<b>100,0</b>
<b>Variación anual</b>	<b>13,8</b>		<b>9,1</b>		<b>5,8</b>		<b>5,6</b>		<b>5,8</b>		<b>6,2</b>		<b>4,2</b>		<b>6,7</b>		<b>7,1</b>		<b>6,1</b>	

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

te se dedicó el 2% del presupuesto a actividades de Salud Pública. Esta situación contrasta con las posibilidades de mejora de la situación de salud que ofrece el sector curativo (25%) comparado con las actividades de prevención (75%).

No obstante, el programa con mayor dotación es el denominado «Asistencia Especializada» (412,22), el cual aparece en 1992. La tendencia del gasto en este programa en valores absolutos va en aumento, aunque si prestamos atención a la variación interanual, podemos observar cómo el mayor incremento se da durante el primer ejercicio tras su creación (1992-1993). Cabe destacar que durante el año 1993, los programas de Atención primaria y Asistencia especializada representan el 95% del total de la política de Sanidad; el mayor descenso se da, precisamente, durante el ejercicio siguiente (1993-1994), para mantener después ligeros altibajos y caer levemente en el último año contemplado (Gráfico 7). Debe añadirse que el incremento del 4,3% del ejercicio 1995 se da, principalmente, como respuesta a la exigencia de dotar, a la red de hospitales y centros de especialidades, de medios materiales que contribuyan a una prestación óptima del servicio, lo cual determina una mayor participación en el coste de los gastos de funcionamiento, aumentando, asimismo, los gastos de personal y en inversiones.

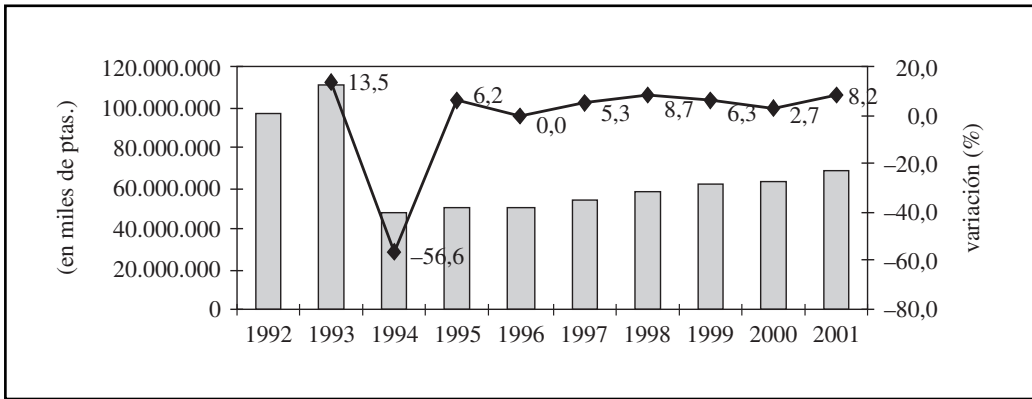


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 7. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Asistencia Especializada» (412,22).

Con un presupuesto significativamente inferior al anterior, aparece el programa «Atención Primaria» (412,21), el cual es computado por vez primera a la Conselleria de Sanidad en el año 1992. Si observamos en el Gráfico 8 la progresión del presupuesto en este programa en valores absolutos, podemos comprobar el extraordinario descenso del mismo durante 1994, a partir del cual aumenta en más del 6%. Esto es debido a que el carácter asistencial del programa determina la distribución de los recursos: el 81,2% del presupuesto corresponde a gastos de personal, un porcentaje significativamente inferior al capítulo de compra de bienes y servicios y un porcentaje similar al capítulo de inversiones, complementándose con subvenciones a Ayuntamientos para la mejora de centros de salud.

Por otra parte, podemos comprobar que las variaciones interanuales siguen un patrón muy similar a las del programa «Asistencia Especializada», radicando la diferencia en que en este caso, la variación negativa alcanza una cota muy superior a la anterior, y que el último ejercicio experimenta un ligero ascenso (a diferencia del descenso en 4 puntos del programa «Asistencia Especializada»).

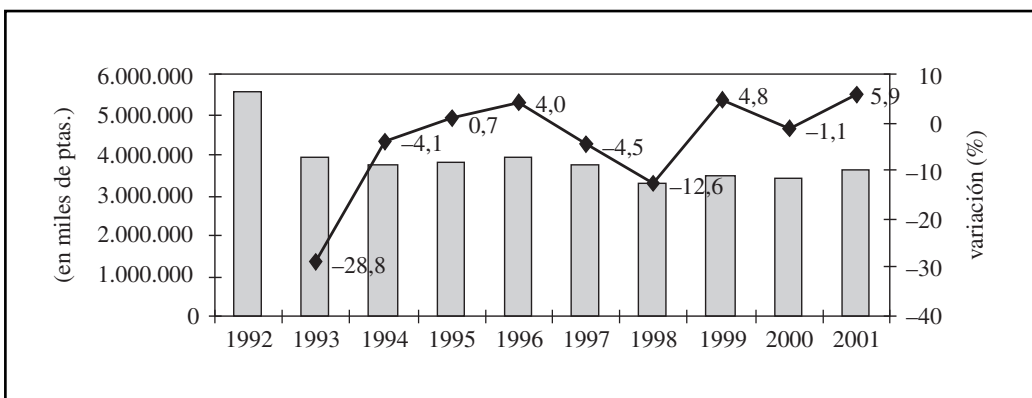


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 8. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Atención Primaria» (412,21).

Con similares presupuestos, y significativamente distantes de los dos anteriores, aparecen, ordenados por gasto presupuestado, los programas siguientes: «Administración y Servicios Generales» (412,25), «Centros Integrados de Salud Pública» (412,10) y «Personal Sanitario Residente» (412,26).

En el programa «Administración y Servicios Generales» (412,25) se incluyen las actuaciones relativas a determinar las directrices generales de la política sanitaria, la evaluación e inspección de los servicios y de los planes y programas establecidos y en general, el apoyo y asesoramiento técnico, jurídico y administrativo. Este programa muestra más variaciones negativas que positivas, alcanzándose la más negativa durante el primer período analizado (1992-1993) y la más positiva durante el último ejercicio (2000-2001), dibujándose altibajos y un ligero ascenso durante los últimos años aunque sin alcanzar en ninguno el gasto presupuestado durante el primer ejercicio de este programa (1992) (Gráfico 9).

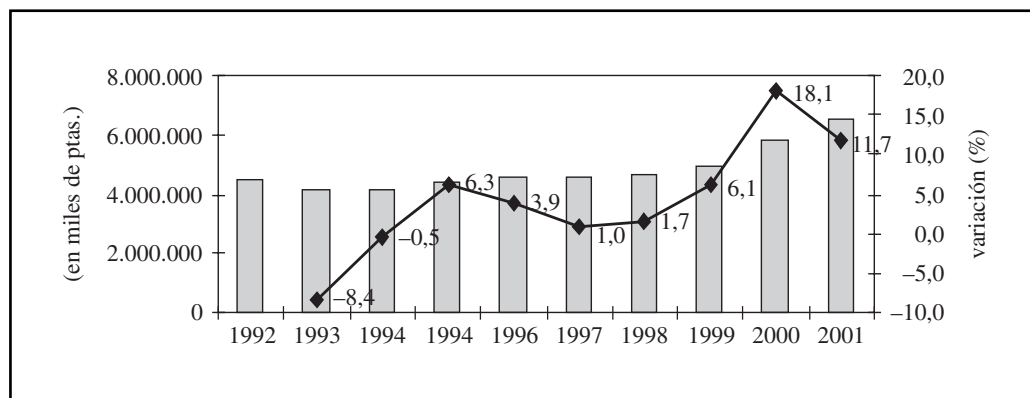


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 9. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Administración y Servicios Generales» (412,25).

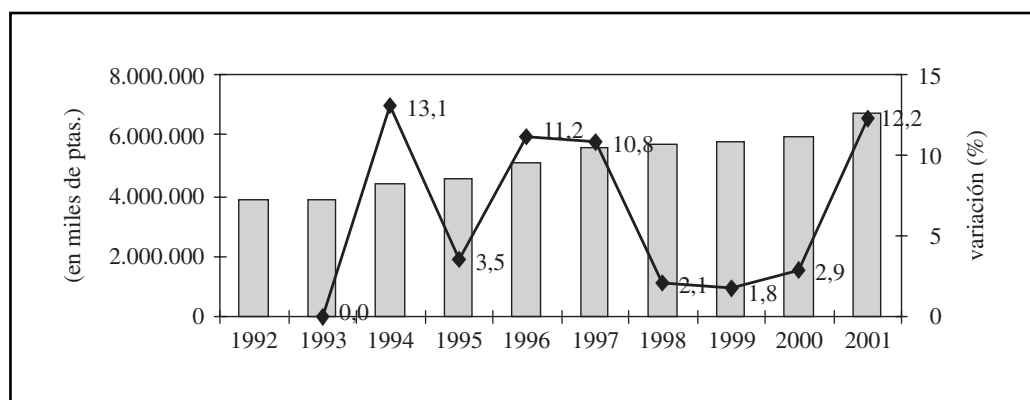
El programa «Centros Integrados de Salud Pública» (412,10) muestra variaciones más positivas que el anterior, centrándose las negativas en los dos primeros períodos estudiados, y alcanzando como máximo, una variación de 18 puntos durante el período 1999-2000; no es de extrañar que la Ley de Presupuestos<sup>28</sup> de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2000 señale, como objetivo prioritario, la mejora de la atención integral, incrementando el nivel de información del paciente sobre su enfermedad y los recursos disponibles para su tratamiento, diseñando acciones que mejoren la atención personal recibida por éste (véase Gráfico 10).

En cuanto al programa «Personal Sanitario Residente» (412,26), y a pesar de disfrutar de un presupuesto inicial inferior a los anteriores, es el único que muestra solamente variaciones positivas, describiendo una curva con grandes alteraciones en que el valor menor es el referido al primer período de asignación de gastos a este programa (1992-1993) y el mayor se refiere al segundo período (1993-1994) (Gráfico 11).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 10. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Centros Integrados de Salud Pública» (412,10).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

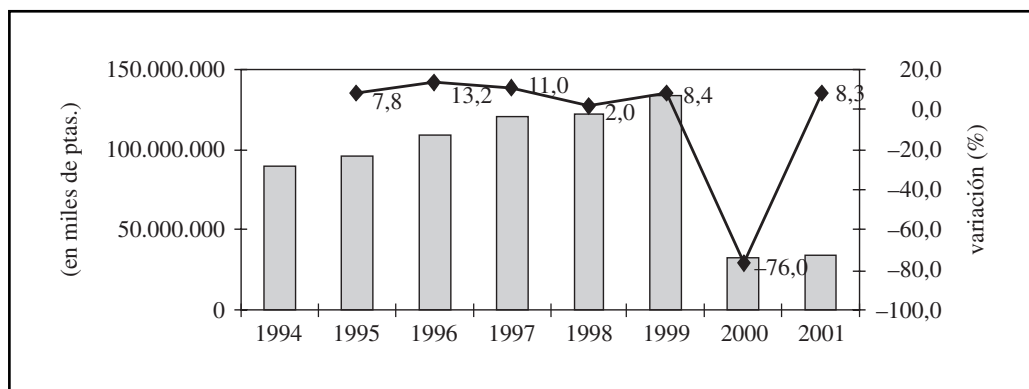
Gráfico 11. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Personal Sanitario Residente» (412,26).

<sup>28</sup> Ley 10/1999 de 30 de diciembre.

Por su parte, el programa «Prestaciones Externas» (412,24) aparece en 1994 con un presupuesto superior a la mayoría de programas existentes, mostrando un mantenimiento e incluso incremento en su variación del gasto durante los primeros ejercicios, y sufriendo un descenso manifiesto en el período 1999-2000, para luego volver a recuperarse ligeramente en torno a los 8 puntos (Gráfico 12). La variación más positiva se da durante 1995-1996, año éste último en el que, el componente fundamental del programa es el coste por la cobertura del gasto farmacéutico; en este sentido, y para este ejercicio, se articulan actuaciones para reducir el gasto e invertir su tendencia creciente, hecho manifiesto durante los siguientes ejercicios.

Los únicos dos programas que encontramos ya en el primer ejercicio contemplado son «Escuela Valenciana de Estudios para la Salud» (411,40) y «Salud» (413,10).

En cuanto al primero, se denominó en 1991 «Instituto de Estudios de Salud Pública», y desde 1992 a 2000 «Estudios de Salud Pública», es en el año 2001 cuando adopta la denominación «Escuela Valenciana de Estudios para la Salud».

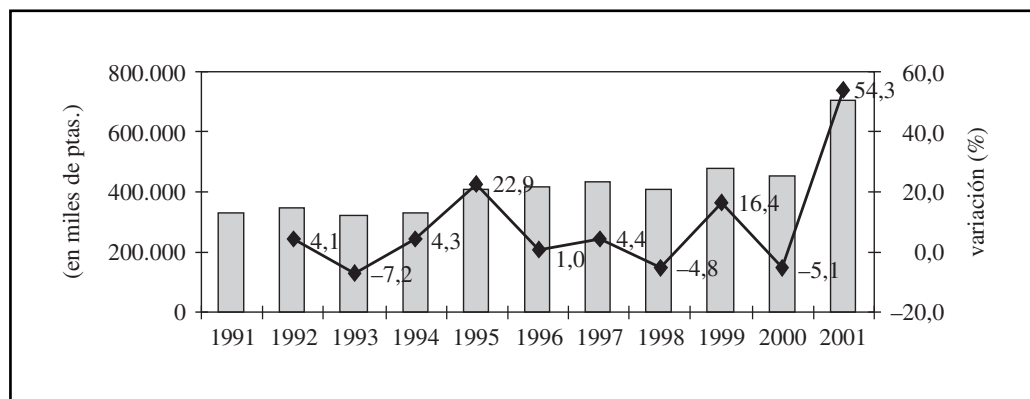


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 12. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Prestaciones Externas» (412,24).

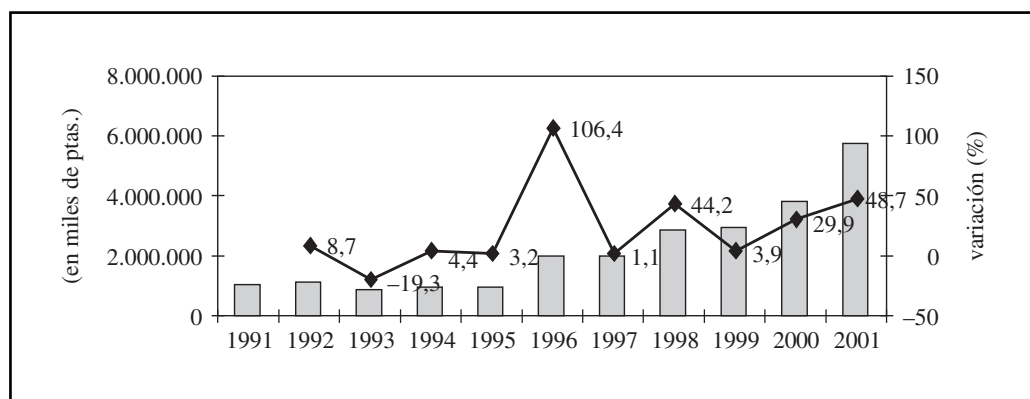
Si atendemos al Gráfico 13, podemos comprobar una desigual variación en cuanto al gasto presupuestado en este programa con un significativo incremento ocurrido durante el último período estudiado (2000-2001).

Por lo que respecta al segundo, el programa «Salud» (413,10) goza de un presupuesto significativamente superior al anterior, llegando, en el período comprendido entre 1995 y 1996 a aumentar en más de un 100%. Cabe señalar que durante el ejercicio 1996 asume la gestión de los programas de promoción de la salud, con el objetivo de alcanzar una mayor racionalización de las competencias asistenciales y por ello, este programa asume actividades que venían prestándose desde el Servicio Valenciano de Salud, tales como las referidas a la Prevención del Cáncer de Mama. Esta actividad se asume en este programa por el mayor componente de universalidad, y la prevención que en sí misma difiere de la asistencia sanitaria prestada en la modalidad de Primaria o de Especializada. Por otra parte, en este mismo año y desde este programa se establecen líneas de colaboración entre la Universidad de Valencia y con el Centro de Investigaciones y Estudios de Alicante. Asimismo, se gestionan convenios firmados con Asociaciones de fines no lucrativos relacionados con la asistencia a enfermos terminales de SIDA, así como el desarrollo de convenios gestionados anteriormente desde Atención Primaria, con instituciones asistenciales sin ánimo de lucro y con las Universidades de la Comunidad Valenciana, relacionados con drogodependencias (Gráfico 14).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 13. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Escuela Valenciana de Estudios para la Salud» (411,40).



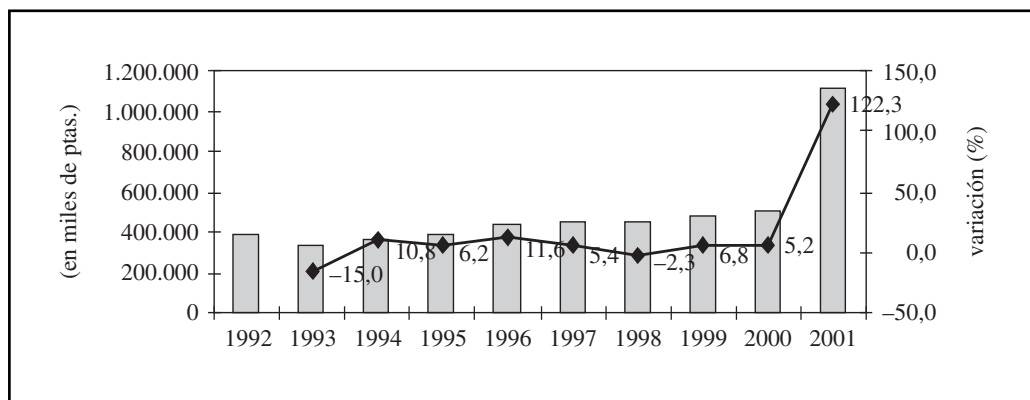
FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 14. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Salud» (413,10).

Por su parte, el programa «Administración Económico Financiera» (411,20) aparece en el año 1992 con un moderado presupuesto, que tras un discreto ascenso alcanza durante el último período estudiado su cota más elevada, mostrando una diferencia respecto al año anterior de más de 122 puntos.

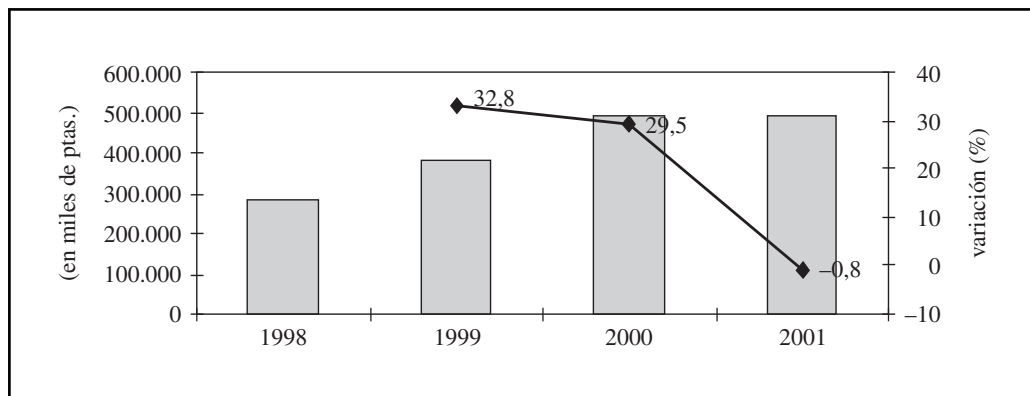
El programa «Administración de Recursos Humanos» (411,30) se crea en el año 1998 dibujando una curva ascendente durante los tres primeros ejercicios y un ligero retroceso en el último año contemplado (Gráfico 16).

El Decreto 87/1999, de 30 de julio, del gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Sanidad, establece tres nuevos departamentos: la Dirección General de la Agencia para la Calidad, Evaluación y Modernización de los Servicios Asistenciales, la Dirección General para la Prestación Farmacéutica, y la Dirección General para la Atención al Paciente.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 15. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Administración Económico Financiera» (411,20).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 16. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Administración de Recursos Humanos» (411,30).

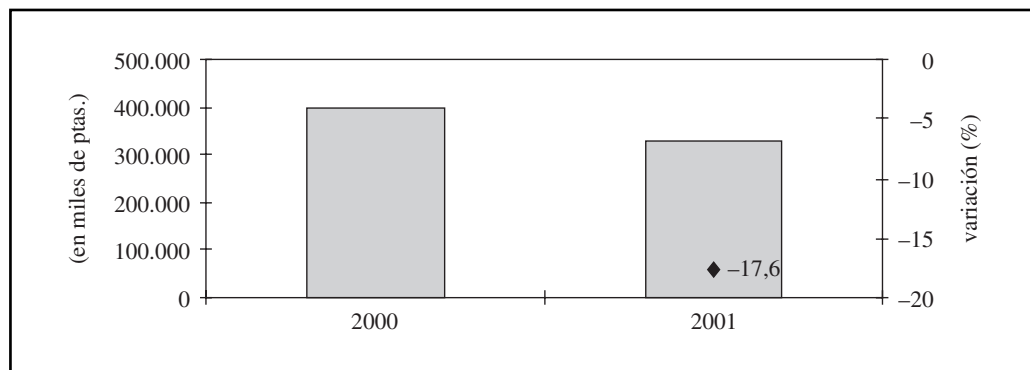
El programa que goza de un presupuesto más modesto es el denominado «Análisis y Evaluación de la Atención al Paciente» (411,12), que como podemos observar en el Gráfico 17, experimenta un ligero retroceso durante el segundo año de su creación.

El segundo programa creado en el año 2000 es el denominado «Calidad, Evaluación y Modernización de Servicios Asistenciales» (411,11), con un presupuesto que casi se triplica durante el período siguiente a su creación.

El tercer programa establecido en el año 2000, difiere extraordinariamente de los dos anteriores en cuanto a su gasto, llegando a configurarse como el segundo programa con mayor presupuesto de los 14 que conforman la Conselleria de Sanidad, es el denominado «Prestaciones Farmacéuticas» (412,23), que como podemos apreciar en el Gráfico 19, aumenta, durante el ejercicio siguiente a su creación, en casi un 4%.

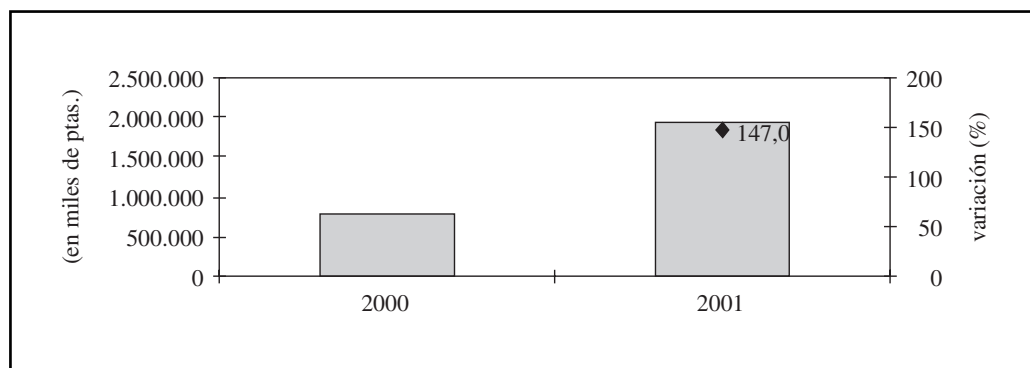
Por último, el programa creado más recientemente es el denominado «Sociosanitaria y Salud Mental» (412,28), dotado de un presupuesto de más de 4 mil millones de pesetas.





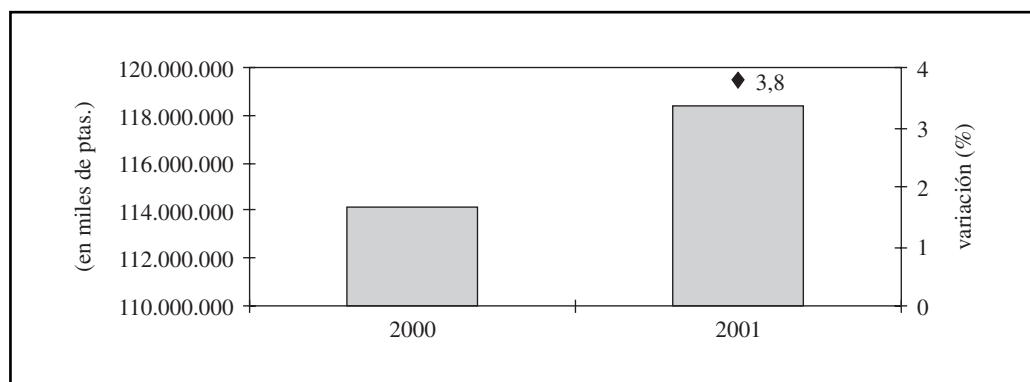
FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de Generalitat Valenciana.

Gráfico 17. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Análisis y evaluación de la Atención al Paciente» (411,12).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de Generalitat Valenciana.

Gráfico 18. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Calidad, Evaluación y Modernización de Servicios Asistenciales» (411,11).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de Generalitat Valenciana.

Gráfico 19. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Prestaciones Farmacéuticas» (412,23).

## 4. SISTEMA EDUCATIVO

### 4.1. INTRODUCCIÓN

La educación es una de las cuestiones que suscitan un mayor interés a la población en general, debido principalmente a que afecta tanto a la perspectiva en el ámbito personal como social y es, al mismo tiempo, consustancial al desarrollo del hombre. La acción educativa se presenta con diferentes niveles de formalización, confluyendo de forma simultánea en la persona. Aunque no exista una plena coincidencia en la terminología de las diversas dimensiones de la educación entre los teóricos y especialistas, podemos hablar de la educación formal, la no formal y la educación informal.

El primer término alude a la educación intencional que se desarrolla de forma sistemática y estructurada, y que conlleva por tanto una regulación y un control normativo. La no formal, también presenta una sistematización, llevando implícita la intencionalidad, pero careciendo, a diferencia de la primera de un reconocimiento oficial y haciendo referencia a los aprendizajes adquiridos al margen del sistema educativo. En el tercer nivel tendríamos la educación informal, incluyéndose en ella aquellas influencias en las que no se explicita la intención educativa, y donde no existe una organización específica y sistemática. Aquí se pueden incluir los medios de comunicación o las relaciones sociales en general.

Una vez descritas estas tres vertientes podemos situarnos en el campo que nos ocupa, el referido al modo en que el Estado de Bienestar incide sobre ese primer nivel o dimensión normativizada de la educación, y cómo sus políticas cristalizan en el desarrollo de actuaciones que, en el modelo español presentan singularidades en cada una de las Comunidades Autónomas.

### 4.2. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La Constitución Española viene a configurar un nuevo marco político y administrativo en cuyo entramado se establecen directrices como las de sus artículos 148 y 149, que disponen la distribución y coordinación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En 1983 la Generalitat Valenciana asume las responsabilidades en materia de educación y en 1984 presenta la redacción del Libro Blanco de la Educación, instrumento cuyo objetivo es planificar los medios disponibles para satisfacer las necesidades educativas de la sociedad valenciana. En el mismo, se describe y analiza la realidad compleja del sistema educativo en la Comunidad, se trabaja sobre inventario y determinación de necesidades, y se marcan objetivos definidos para el periodo 1984-1987, introduciendo además determinaciones sobre el presente y el futuro de la enseñanza del valenciano.

En la Comunidad Valenciana es la Conselleria de Cultura y Educación quien tiene atribuidas las competencias relativas a educación, investigación, política lingüística, promoción cultural, patrimonio artístico y deportes, siendo el departamento del Gobierno Valenciano al que corresponde dirigir, impulsar y ejecutar la acción política y administrativa en las materias de su competencia.

Territorialmente, la Conselleria se organiza en servicios centrales, que extienden su competencia a todo el ámbito de la Comunidad Valenciana, y en Direcciones Territoriales, con competencia de ámbito provincial, estando integrado el nivel directivo por los siguientes centros: Subsecretaría, Secretaría General y Direcciones Generales.

La **Dirección General de Centros Docentes**, es el centro directivo al que corresponde

la propuesta y ejecución de la política en materia de centros y servicios educativos de niveles no universitarios, para cuyo fin se le atribuyen las siguientes funciones<sup>29</sup>:

- a) La planificación, elaboración y propuesta de criterios para la ordenación del régimen jurídico, administrativo y económico de los centros docentes y de los servicios especializados de orientación educativa, psicopedagógica y profesional.
- b) Estudio y propuesta de dotación de medios materiales, así como la elaboración de la planificación educativa, de acuerdo con las necesidades de escolarización y de los servicios educativos a ofrecer.
- c) La gestión en materia de becas y ayudas al estudio.
- d) La gestión de ayudas y subvenciones a conceder, dentro del ámbito funcional de esta Dirección.
- e) La planificación, ordenación y ejecución de actuaciones relativas al transporte y comedores escolares, servicios complementarios escolares y otros de naturaleza análoga.
- f) La propuesta de autorización, reconocimiento, homologación, transformación, modificación o supresión de centros educativos.
- g) La tramitación, propuesta y gestión de los conciertos con los titulares de centros educativos privados.

La **Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa y Política Lingüística**, es el centro directivo al que corresponde la propuesta y ejecución, bajo la supervisión y dirección del Conseller, de la política de ordenación académica y de experimentación e innovación educativa de niveles no universitarios, la de formación y perfeccionamiento del profesorado no universitario, así como la de la normalización, promoción y uso del valenciano, a cuyo fin se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones<sup>30</sup>:

- a) La elaboración y propuesta de los currículos educativos y el establecimiento de los criterios y orientaciones para su desarrollo.
- b) La ordenación y ejecución de planes y programas educativos.
- c) Promover el desarrollo de la formación profesional de base y específica, adecuando su ordenación a las necesidades socio-productivas.
- d) La ordenación y promoción de los Programas de Garantía Social.
- e) La regulación, ordenación y promoción de los servicios de orientación educativa, psicopedagógica y profesional.
- f) Desarrollar, gestionar, coordinar y hacer el seguimiento de los programas educativos para la formación de las personas adultas.
- g) Fomentar el uso y promoción del valenciano, realizando el seguimiento y evaluación de las actividades que a tal fin se desarrollen.

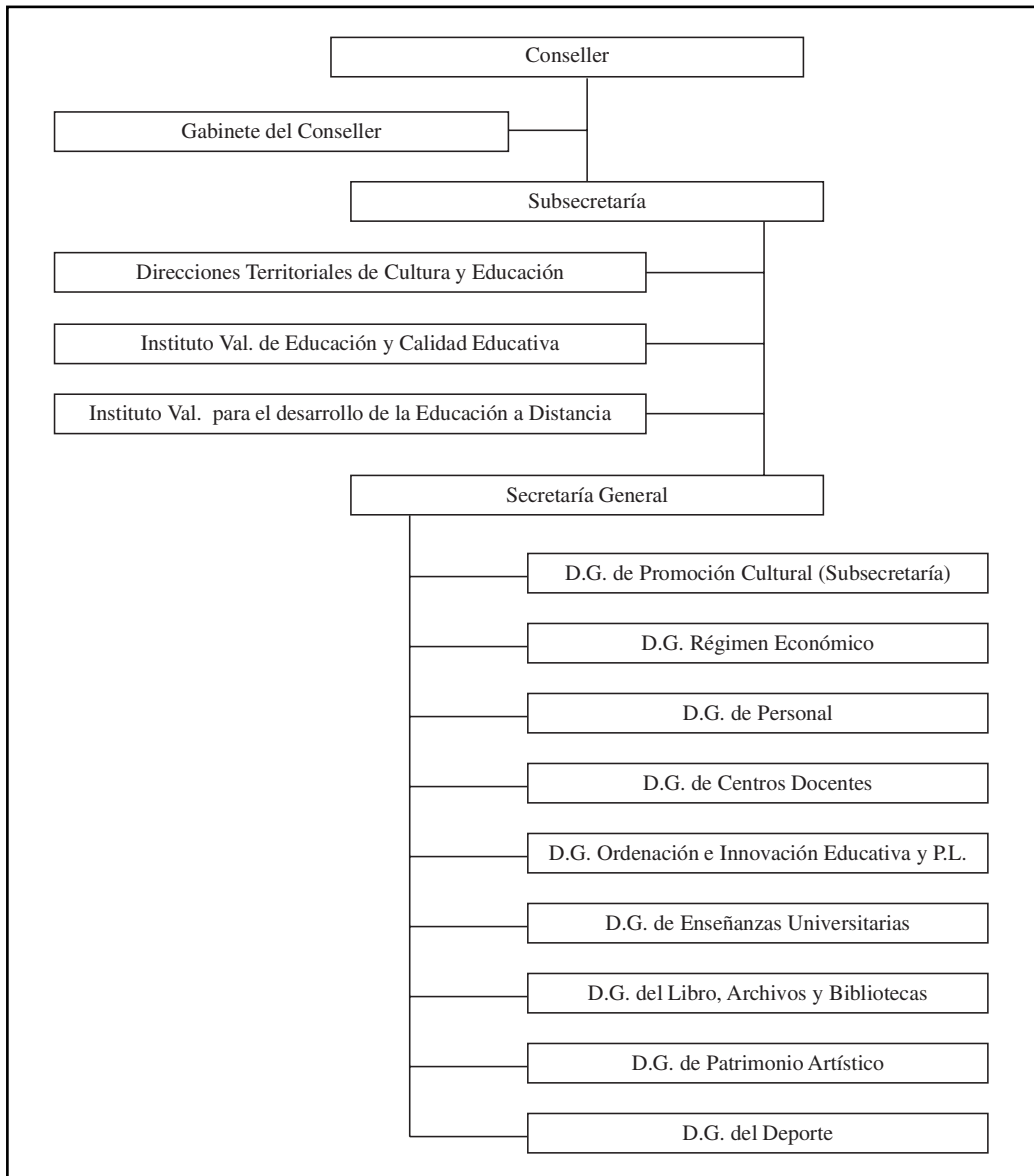
La **Dirección General de Enseñanzas Universitarias** es el centro directivo al que corresponde proponer, gestionar, ejecutar y evaluar la política en materia de enseñanzas universitarias. Entre sus funciones se incluye también la de proponer y gestionar las convocatorias de *becas* relativas a enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo, cuya competencia corresponda a la Generalitat Valenciana.

<sup>29</sup> Incluidas en el artículo 16 del Decreto 111/2000, de 18 de julio. Modificado por el Decreto 2/2001, de 30 de enero, y la Orden de 26 de marzo de 2001.

<sup>30</sup> Incluidas en el artículo 17 del Decreto 111/2000, de 18 de julio.

Para finalizar, el **Instituto Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa**, es un órgano de consulta, asesoramiento y evaluación, dependiente de la Subsecretaría de la Conselleria de Cultura y Educación. Tiene por objeto realizar la evaluación general del sistema educativo en lo que se refiere a enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como el análisis de sus resultados y la propuesta de las medidas, iniciativas y actuaciones para la mejora de la calidad de la enseñanza.

#### 4.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA



FUENTE: Elaboración propia. Conselleria de Cultura y Educación, 2002.

#### 4.4. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

En la tabla 28 se recoge la normativa autonómica básica relativa a educación.

**TABLA 28**

- 
- Decreto 7/1985 de 28 de enero del Gobierno Valenciano. Se regula y estructura la educación para personas adultas en la C.V. DOGV 229 de 21-02-85.
- Decreto 43/1985 de 11 de abril del Consell de la Generalitat Valenciana. Se crean Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos en la Comunidad Valenciana. DOGV 246 de 25-04-85.
- Decreto 195/ 1987 de 7 de diciembre del Consell de la Generalitat Valenciana. Se crea el Centro Valenciano de Educación de Adultos a Distancia (CEVEAD) de la Comunidad Valenciana. DOGV 731 de 28-12-97.
- Decreto 53/1989 de 18 de abril del Consell de la Generalitat Valenciana. Se regulan los servicios psicopedagógicos escolares de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia. DOGV 1051 de 25-04-89.
- Decreto 39/1990 de 26 de febrero del Gobierno Valenciano. Se crean los Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos en la Comunidad Valenciana. DOGV 1260 de 08-03-90.
- Decreto 89/1991 de 29 de mayo del Gobierno Valenciano. Se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de Educación Permanente de Adultos (EPA) de la Comunidad Valenciana. DOGV 1571 de 24-06-91.
- Decreto 131/1994, de 5 de julio del Gobierno Valenciano. Se regulan los servicios especializados de orientación educativa, psicopedagógica y profesional. DOGV 2320 de 28-07-94.
- Ley 1/1995 de 20 de enero, del Gobierno Valenciano. Se regula la formación de personas adultas. DOGV 2439 DE 31-01-95.
- Decreto 14/1996 de 30 de septiembre del Presidente de la Generalitat Valenciana. Se asigna a la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia la ampliación de los servicios traspasados en materia de educación. DOGV 2838 de 01-10-96.
- Decreto 234/1997 de 2 de septiembre del Gobierno Valenciano. Se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de los Institutos de Educación Secundaria.
- Decreto 233/1997 de 2 de septiembre del Gobierno Valenciano. Se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria. DOGV n1 3073 de 08-09-97.
- Decreto 38/1998, de 31 de marzo del Gobierno Valenciano. Se regula la ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales. DOGV 3224 de 17-04-98.
- Decreto 220/1999 de 23 de noviembre, del Gobierno Valenciano. Se regulan los programas formativos de educación de personas adultas, se establece el currículo de los programas de alfabetización. DOGV 3638 de 2-12-99.
- Decreto 7/2000, de 22 de mayo del Presidente de la Generalitat Valenciana. Atribuye a la Conselleria de Cultura y Educación las competencias relativas a educación, política lingüística, promoción cultural. DOGV 3755 de 23-5-00.
- Decreto 10/2000, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano. Se crea el Instituto Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa. DOGV 3677 de 31-01-00.
-

**TABLA 28 (continuación)**


---

Decreto 65/2000, de 22 de mayo del Presidente de la Generalitat Valenciana. Fija el número y denominación de las Consellerías, entre las que se halla la Consellería de Cultura y Educación. DOGV 3755 de 23-5-00.

Decreto 111/2000, de 18 de julio, del Gobierno Valenciano. Se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Cultura y Educación. DOGV 2798 de 21-7-00.

Decreto 2/2001, de 30 de enero, del Gobierno Valenciano. Se modifica el reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Cultura y Educación. DOGV 3930 de 10-2-01.

---

FUENTE: Elaboración propia. Consellería de Cultura y Educación, 2002.

#### **4.5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

La estructura general del sistema educativo en la Comunidad Valenciana se distribuye con arreglo a las siguientes áreas:

- Enseñanza infantil y primaria.
- Enseñanza secundaria y formación profesional, en la que se incluye:
  - Educación secundaria obligatoria.
  - Bachillerato.
  - Formación profesional de grado medio.
- Formación profesional de grado superior.
- Enseñanza universitaria.

Además, existen una serie de programas e intervenciones especiales, como los programas de garantía social, la educación de personas adultas, los gabinetes psicopedagógicos escolares, convocatorias de becas y ayudas, entre otros.

La planificación de la red de centros de enseñanza de régimen general, cuenta con el *mapa escolar* como uno de sus principales instrumentos para la organización del sistema educativo. El principal objetivo de este mapa escolar es el estudio de las modalidades de readaptación y redistribución geográfica de los centros educativos. Define la estructura y la organización de la red, determinando su distribución territorial y su cualificación. Así, la Dirección General de Centros Docentes ha realizado una serie de planificaciones estableciendo las propuestas de organización de los centros de la Comunidad, para permitir ajustar la realidad a las demandas derivadas del cumplimiento de la LOGSE. Dicho mapa escolar se propone garantizar plenamente la cobertura de la escolarización sea cual fuere el modelo o programa lingüístico por el que se opte. Sus propuestas para uno de los sectores del sistema educativo incluyen referencias como las siguientes.

##### **4.5.1. Educación infantil y educación primaria**

La característica más relevante que define la organización de la red de estos centros es la ubicación física del servicio educativo, tomando como referencia su proximidad a la resi-

dencia del alumnado. Por lo que se refiere a las zonas rurales, el mapa toma como norma general mantener el colegio existente en las localidades cuya previsión de escolarización sea de 5 alumnos, en edades de 3 a 11 años.

Cuando no se den las condiciones necesarias, y tras un estudio detallado, el servicio se prestará en un municipio cercano, habilitando en ese supuesto los medios adecuados para ofrecer transporte y comedor. La fijación del número máximo de alumnos por aula o grupo queda en 25 alumnos. Y por lo que se refiere a la tasa de escolarización, la dirección es incrementar progresivamente la atención para satisfacer la demanda de escolarización en los niños de 3 años y resolver la escolarización al 100% en las edades de 4 y 5 años.

#### **4.5.2. Educación secundaria**

La red pública de centros de Educación Secundaria plasmada en el mapa escolar presenta una oferta de puestos suficientes para garantizar la continuidad de todo el alumnado matriculado en colegios públicos de Educación Primaria. La oferta de puestos en los niveles no obligatorios, Bachillerato y Ciclos Formativos de Formación Profesional tiene capacidad además, para atender al alumnado que habiendo finalizado la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en centros concertados, no tiene continuidad en los mismos por no existir la oferta de enseñanzas postobligatorias o por deseo de optar a una oferta gratuita.

La demanda que se estima como mínimo para asignar a un municipio un centro de Educación Secundaria es de 150 alumnos, estableciendo medidas de agrupamiento para otros supuestos. La red evita así prácticamente la necesidad de internado, y configura zonas de agrupamiento teniendo en cuenta que el tiempo invertido en el desplazamiento de los alumnos desde su localidad hasta la ubicación del Instituto no sea superior a 30 minutos.

De este modo, los modelos de Institutos que el mapa escolar propone ofertan además de las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, las correspondientes a Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio/Superior en su caso. La cobertura de la tasa de escolarización en estos niveles se sitúa en el 110% de la población, y la ratio máxima de alumnos por unidad responde a las siguientes cantidades:

- Educación Secundaria Obligatoria: 30 alumnos por aula.
- Bachillerato: 35 alumnos por aula.
- Formación Profesional (Ciclos Formativos de Grado Medio y de Grado Superior): 30 alumnos por aula.

Por lo que se refiere a la Formación Profesional, se potencian las especialidades y se incrementa la calidad y la innovación tecnológica. Una de las características básicas de la nueva Formación Profesional es la garantía de poder realizar prácticas formativas en centros de trabajo.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, la LOGSE establece que el sistema educativo tendrá que disponer de los recursos necesarios, de forma que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos. De esta forma, las políticas de educación compensatoria persiguen evitar las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos o étnicos entre otros.

**TABLA 29**  
**Datos sobre número de centros escolares y alumnos. Curso 2000-2001**

	Centros	Alumnos
Educación Infantil y Preescolar	1.481	113.987
Educación Primaria	1.382	255.671
BUP y COU	204	28.062
FP (I y II)	79	13.018
Educación Secundaria Obligatoria (ESO)	1.182	198.344
Bachillerato tipo LOGSE	369	41.993
Módulos/Ciclos Formativos	337	34.535

FUENTE: IVE, 2001.

Para la consecución de los objetivos planteados por la ley, las Administraciones educativas serán responsables, entre otras medidas, de dotar a los centros con alumnos con dificultades especiales para alcanzar los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar dicha situación.

En la Comunidad Valenciana la ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales se regula por Decreto 39/1998. El objetivo de la ley es atender al alumnado con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, derivadas de su historia personal y escolar o de discapacidad psíquica, motora o sensorial, determinando las medidas de carácter pedagógico y curricular, así como los medios personales y materiales, y los criterios para su escolarización.

Serán los servicios de Orientación Educativa, Psicopedagógica y Profesional, y los Gabinetes Psicopedagógicos Escolares autorizados, quienes realicen en colaboración con el equipo de profesores y madres/padres o tutores legales, la identificación y evaluación de las necesidades educativas especiales para orientar, apoyar y estimular el desarrollo y proceso de aprendizaje de los alumnos. Asimismo, será la Conselleria de Cultura y Educación quien regule las condiciones y procedimiento para orientar la adaptación curricular y la diversificación, arbitrando las medidas que permitan flexibilizar, con carácter excepcional, el periodo de escolarización obligatoria.

Siguiendo la estela de este Decreto 39/1998 del Gobierno Valenciano, la Orden de 18 de junio de 1999 (DOGV 29-06-99) de la entonces todavía Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, desarrolla y articula los procedimientos para que los centros docentes de Educación Secundaria, públicos y privados, elaboren un *Plan de actuación para la atención a la diversidad del alumnado*. En este sentido, la Orden define los diferentes apartados que estos Planes deben contemplar:

- a) Concreción del currículo.
- b) Adaptaciones curriculares individuales significativas.
- c) Adaptaciones de acceso al currículo.
- d) Organización de la opcionalidad.
- e) Organización de actividades de refuerzo.
- f) Medidas educativas complementarias para el alumnado que permanezca un año más en el mismo curso.
- g) Programa de diversificación curricular.



- h) Programa de adaptación curricular en grupo.
- i) La orientación educativa, psicopedagógica y profesional y la tutoría.

Algunas de estas medidas van dirigidas a todo el alumnado, mientras que otras afectan expresamente a los alumnos con necesidades educativas específicas, como las *b)*, *c)*, *g)* y *h)*. Los centros docentes, una vez elaborado el Plan de atención a la diversidad, deben realizar una serie de operaciones, como incluir:

- 1.º En el Proyecto Educativo de Centro, los criterios básicos que orientan el Plan.
- 2.º En el Proyecto Curricular de la Educación Secundaria Obligatoria, los criterios y procedimientos para organizar la atención a la diversidad, referidos a los diferentes apartados del Plan.
- 3.º En la Programación General Anual, las actuaciones concretas para la atención a la diversidad, señalando las que tengan carácter prioritario, previstas para el correspondiente curso académico.
- 4.º En la memoria de final de curso, la evaluación de las actuaciones concretas previstas en la Programación General Anual.

Entre los diferentes aspectos contenidos en el desarrollo de la Orden pueden citarse algunos ejemplos de especial interés por su relación con la orientación temática del presente capítulo. En ese sentido se recogen las siguientes apreciaciones:

- Las Adaptaciones Curriculares Individuales Significativas (ACIS) suponen una medida extraordinaria que solamente se aplica al alumnado con necesidades educativas de carácter especial, una vez que se haya determinado que las otras medidas ordinarias de atención a la diversidad (como las medidas educativas complementarias o de refuerzo) no resultan suficientes. En el caso de alumnado con necesidades educativas especiales permanentes derivadas de condiciones de discapacidad motora o sensorial, se considerarán también adaptaciones curriculares significativas del área o materia, la incorporación de un currículo específico para el desarrollo de determinadas habilidades adaptativas necesarias para desenvolverse en la sociedad.
- Las Adaptaciones de Acceso al Currículo, están previstas para aquellos casos en que las necesidades educativas especiales del alumnado se deriven de condiciones personales de discapacidad motora, sensorial o psíquica que le impidan la utilización de los medios ordinarios de acceso al sistema educativo. El centro docente responsable de la escolarización de estos alumnos propondrá entonces una adaptación del acceso al currículo, consistente en la dotación extraordinaria de recursos técnicos o materiales, o en la intervención de algún profesional especializado (audición y lenguaje, fisioterapeuta, educador de educación especial, entre otros) que facilite la accesibilidad al aprendizaje.

En definitiva, puede decirse que la legislación autonómica de la Comunidad Valenciana en materia de educación, establece y concreta un conjunto de medidas dirigidas a promover un desarrollo más integral y compensado de su estructura y prestaciones. Es en esta dirección donde tienen cabida un conjunto de intervenciones, programas y dispositivos de carácter especial, entre los que se encuentran los gabinetes psicopedagógicos escolares, los programas de garantía social, las ayudas económicas a centros de educación infantil, las ayudas a conservatorios de música y centros autorizados, las convocatorias de cheque escolar y las ayudas para la adquisición de libros de texto, entre otras.

#### 4.6. LOS GABINETES PSICOPEDAGÓGICOS ESCOLARES Y LOS DEPARTAMENTOS DE ORIENTACIÓN

La regulación de los Servicios Especializados de Orientación Educativa, Psicopedagógica y Profesional se plantea —en el marco general de la reforma educativa— como necesaria dada la implantación de los nuevos currículos, la atención a la diversidad y el soporte y seguimiento del proceso de integración del alumnado con necesidades educativas especiales. De esta forma, los Servicios Especializados son equipos integrados por distintos profesionales, constituidos para favorecer el ejercicio de funciones especializadas de orientación, evaluación e intervención educativa, y en general, de apoyo al sistema escolar en sus distintos niveles educativos y su vinculación al mundo del trabajo.

Será la LOGSE la que, en su artículo 55, apartado e) señale que la orientación educativa y profesional es uno de los factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza a la que los poderes públicos deben proporcionar una atención prioritaria. A su vez, en el artículo 60 se especifica que si bien la orientación de los alumnos forma parte de la función docente, la coordinación de las actividades de orientación la llevarán a cabo profesionales con la debida preparación. Así, la LOGSE dispone que la identificación y valoración de las necesidades educativas especiales de los alumnos la realizarán equipos especializados que establecerán en cada caso planes de actuación para favorecer el mejor desarrollo de estos<sup>31</sup>.

Las funciones generales de estos equipos serán, entre otras: el apoyo y asesoramiento a los centros educativos; coordinar las actividades de orientación educativa sociofamiliar; asesorar a las familias, participando en el desarrollo de programas formativos; asesorar al profesorado en el tratamiento a la diversidad del alumnado y en el diseño de procedimientos e instrumentos de evaluación, y realizar la evaluación y la valoración socio-psicopedagógica y logopédica del alumnado. Para el logro de estas funciones, la composición del equipo se adecuará a las necesidades de la población escolar que le corresponde atender, la tipología y el número de centros, la especificidad de la intervención, ámbito geográfico de su actuación y los recursos educativos existentes. En cuanto a los Departamentos de Orientación, realizarán sus funciones en institutos de educación secundaria, contando al menos, con un profesor de la especialidad de psicología y pedagogía del cuerpo de enseñanza secundaria que estará incluido en la plantilla ordinaria de dichos institutos.

En la Comunidad Valenciana mediante Decreto 131/1994, de 5 de junio, del gobierno Valenciano<sup>32</sup>, se regulan los Servicios Especializados de Orientación Educativa, Psicopedagógica y Profesional. El ámbito de intervención de estos servicios comprende: los centros docentes sostenidos con fondos públicos de educación infantil, primaria y secundaria; las escuelas de educación infantil, los colegios de educación primaria y los de educación especial públicos, y siempre que lo permitan los recursos disponibles, las necesidades del alumnado de los centros de educación de personas adultas.

<sup>31</sup> El Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre, dispone en su artículo 5.3. que los profesores de enseñanza secundaria de la especialidad de psicología y pedagogía ejercerán prioritariamente funciones de orientación educativa de los alumnos y el Real Decreto 986/1991, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, en su artículo 18, establece que las administraciones educativas procederán a la creación progresiva de servicios especializados de orientación educativa, psicopedagógica y profesional para atender a los centros docentes de manera que el proceso quede completado en el momento de la implantación total de los respectivos niveles y etapas del nuevo sistema.

<sup>32</sup> Y mediante la Orden de 10 de marzo de 1995, de la Conselleria de Educación y ciencia, se determinan las funciones y se regulan aspectos básicos del funcionamiento de los gabinetes psicopedagógicos.

Entre los profesionales que integran los servicios psicopedagógicos se encuentra la figura del/la trabajador/a social, que realizará las acciones de intervención socio-educativa con los alumnos que presenten problemas o dificultades de integración escolar o social. El trabajo social en el ámbito educativo tiene como principal objetivo el abordaje de la realidad en la que interviene desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta los factores y elementos que se intercalan en el proceso educativo, tanto en educación como con otros sistemas e instituciones. Así, se le atribuyen las siguientes funciones: asesorar a la comunidad educativa sobre aspectos familiares y sociales del alumnado y los recursos socio-educativos de la zona; realizar el estudio y la valoración sociofamiliar de los casos detectados, bien elaborando la propuesta de intervención o derivándolo al recurso más adecuado a sus necesidades, con el posterior seguimiento y evaluación del caso, y participar en el desarrollo de programas de garantía social, de orientación escolar o profesional y en programas formativos para padres y madres de alumnos/as<sup>33</sup>.

Los gabinetes psicopedagógicos municipales, también intervienen en el contexto educativo, rigiéndose por la misma normativa que los SPE, pero dependen orgánicamente de la Administración local. Ejercen un papel de primer orden, contribuyendo a complementar y potenciar la oferta de atención psicopedagógica de la Conselleria de Cultura y Educación. Estos, habrán de estar autorizados y establecer la necesaria coordinación con los servicios psicopedagógicos escolares del sector. El ámbito de intervención de los servicios psicopedagógicos escolares de sector comprende los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación Especial, Infantil, Primaria y Secundaria. De esta forma la Orden de 10 de marzo de 1995, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia regula las siguientes funciones:

- a) La coordinación de las actividades de orientación de los centros del sector.
- b) La colaboración en los procesos de elaboración, evaluación y revisión de los proyectos curriculares a través de la participación en la comisión de coordinación pedagógica de los centros.
- c) La elaboración con los tutores en el establecimiento de los planes de acción tutorial mediante el análisis y la valoración de modelos, técnicas e instrumentos para el ejercicio de ésta, así como de elementos de apoyo para la evaluación del alumnado, en la adopción de medidas educativas complementarias y la realización de adaptaciones curriculares.
- d) La orientación psicopedagógica en los procesos de aprendizaje y en la adaptación a las diferentes etapas educativas.
- e) La detección al inicio de la escolarización de las condiciones personales y sociales que faciliten o dificulten el proceso de enseñanza y aprendizaje del alumnado y su adaptación al ámbito escolar.
- f) La evaluación y valoración socio-psicopedagógicas y logopédicas del alumnado con necesidades educativas especiales, la elaboración colegiada del informe técnico para el dictamen de su escolarización, y si procede, la propuesta de adaptación curricular significativa.
- g) La colaboración con los tutores y maestros de Educación Especial en la detección y el seguimiento de las dificultades del proceso de enseñanza-aprendizaje y en la formación de los alumnos con necesidades educativas especiales.

---

<sup>33</sup> La LOGSE hará referencia a la importancia de la participación y colaboración de los padres o tutores: «...para contribuir a la mejor consecución de los objetivos educativos..., a la relación con el entorno económico y cultural del alumnado (artículo 2.3), así como a la cooperación que han de mantener los Centros de Educación Infantil con los padres y tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de estos en dicha etapa evolutiva (artículo 7.º)».

- h) El asesoramiento a las familias y la participación en el desarrollo de programas formativos de padres y madres de alumnos.
- i) En el caso de los adultos escolarizados en centros de EPA (Escuela Permanente de Adultos), se considera fundamental la orientación para la transición al mercado de trabajo.
- j) El asesoramiento a los equipos docentes y equipos directivos en todas las actividades relativas a las funciones anteriormente citadas.

#### 4.7. LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS

Es la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en su Título III, la que regula la educación de las personas adultas, siendo el sistema educativo el que debe garantizar que puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional. De esta forma, los objetivos planteados en este sentido pasan por: desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica; mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones, y adquirir y actualizar su formación básica y facilitar el acceso a los distintos niveles del sistema educativo.

La Ley de Educación de Personas Adultas de la Comunidad Valenciana recoge que debe estar conectada con el principio de educación permanente, en el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>34</sup> (regulada por Ley 1/1995, de la Generalitat Valenciana, de 20 de enero). En este sentido tiene una acción recíproca que ha de desplegarse en la sociedad, además de ser receptora de las necesidades socioculturales y darles respuesta, también ha de potenciar los nuevos proyectos de participación y dinamización que están latentes en la población. Es, por otro lado, un elemento decisivo en las políticas sociales orientadas a promover la autonomía personal para alcanzar la integración y cohesión social, constituyendo un pilar básico de las políticas laborales.

En cuanto a las competencias de la Generalitat Valenciana será el artículo 35 de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía, el que establece «*es de competencia plena de la Generalitat Valenciana la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias,...*»<sup>35</sup>. Asimismo, el Título tercero «De la Educación de Personas Adultas» de la LOGSE y la disposición final primera, apartado 2 que establece: «*Las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos estatutos de autonomía o, en su caso, en las correspondientes leyes orgánicas de transferencias, de competencias podrán desarrollar la presente ley...*».

Por todo ello, la finalidad que recoge la Ley de la Educación de Personas Adultas es la de afianzar el derecho de las personas adultas a la educación, garantizando la adquisición y actualización de su educación básica, promoviendo el acceso a los diferentes niveles del sis-

<sup>34</sup> La educación de personas adultas en la Comunidad Valenciana ha sido estructurada y organizada por Decreto 7/1985, de 28 de enero (se crea el programa para la animación y promoción de la educación permanente de adultos); el Decreto 39/1990, de 26 de febrero, por el que se crean los centros públicos de educación permanente de adultos; el Decreto 83/1990, de 28 de mayo, para la provisión de puestos de trabajo en centros de EPA; el Decreto 89/1991, de 29 de mayo, por el que se regula el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de EPA.

<sup>35</sup> Asimismo se regula por Real Decreto 2.093/1983, de 28 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de educación.

tema educativo. Ello, a través del estímulo que favorezca la participación en el diseño del propio proceso formativo y atendiendo preferentemente a los sectores sociales más desfavorecidos.

Entre los objetivos que contempla la ley y que posibilitan la consecución de la finalidad planteada, podemos destacar los siguientes:

- Establecer un sistema público de recursos que garantice la oportunidad de acceso y participación en los diferentes niveles, grados y modalidades de la enseñanza.
- Mejorar las posibilidades de inserción y participación en la vida social, económica, política y cultural.
- Promover y estimular el compromiso de las instituciones en el desarrollo de actuaciones relacionadas con la educación de personas adultas.
- Combatir la discriminación mediante el análisis, reflexión crítica y acciones particulares sobre las actuaciones sexistas, prejuicios y estereotipos dominantes.

Los programas formativos que figuran en la Ley 1/1995, se regulan por Decreto 22/1999, estableciendo el currículo de los programas de alfabetización y programas para adquirir y actualizar la formación básica de las personas adultas hasta la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria<sup>36</sup>. De esta forma, el Decreto constituye el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 3 y 5 de la Ley de Formación de Personas Adultas.

La formación básica de las personas adultas es una etapa única, cuyas enseñanzas se organizarán en dos ciclos:

- **Ciclo I:** programas de alfabetización y de iniciación a la formación básica de las personas adultas.
- **Ciclo II:** programas para adquirir y actualizar la formación básica.

Además de los campos de conocimiento o ámbitos de experiencia recogidos en la tabla 30, el currículo del Ciclo II de la formación básica comprenderá tres módulos optativos, de entre los que oferte el centro. Esta oferta deberá responder a los diferentes intereses, motivaciones y necesidades de las personas adultas y del ámbito territorial, ampliar su orientación, facilitar su inserción socio-laboral y contribuir al desarrollo de las capacidades generales. Así, la oferta de módulos optativos ha de ser diversa y equilibrada entre los distintos ámbitos del saber, contribuyendo a ampliar la oferta educativa de los centros<sup>37</sup>.

De esta forma, el currículo que presenta el Decreto, está centrado en la intersección de tres sectores: la dimensión académica, la animación sociocultural y la formación ocupacional, configurando un ámbito que se define como formación básica en la situación actual. Los objetivos de la formación básica contemplan capacidades de tipo cognoscitivo, afectivo, de relación interpersonal y de inserción y actuación sociocultural, laboral y de participación y gestión social<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Decreto 220/1999, de 23 de noviembre, del Gobierno Valenciano. En el Decreto han participado la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia; la Conselleria de Trabajo y; la Conselleria de Bienestar Social.

<sup>37</sup> En el currículo estarán presentes de manera transversal, entre otros, la educación para la paz, para la salud, para la igualdad de oportunidades entre los sexos, educación ambiental, sexual, educación del consumidor, educación vial, educación para la orientación y promoción laboral e iniciación al trabajo, educación para la convivencia multicultural y la participación sociocultural y laboral (Art. 5).

<sup>38</sup> Recogido en la exposición de motivos del Decreto 220/1999, de 23 de noviembre.

**TABLA 30**  
**Campos de conocimiento o ámbitos de experiencia de formación básica**  
**de las personas adultas**

A) Comunicación	B) Científico-técnico	C) Ciencias sociales	D) Módulos optativos
Valenciano (ciclo I y II).	Procesos e instrumentos matemáticos (ciclo I y II).	El mundo del trabajo (ciclo I y II).	Sólo se cursarán en el ciclo II.
Castellano (ciclo I y II).	Naturaleza, ecología y salud (ciclo I y II).	Sociedades, territorio y procesos histórico-culturales (ciclo I y II).	
Lenguas extranjeras (ciclo II).	Ciencias y tecnología (ciclo II).		

FUENTE: Elaboración propia, 2002.

#### 4.8. LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA SOCIAL<sup>39</sup>

Los Programas de Garantía Social<sup>40</sup> son programas de formación dirigidos a jóvenes sin cualificación profesional, destinados a mejorar sus conocimientos generales y capacitarles para realizar determinados oficios, trabajos y perfiles profesionales. Es la LOGSE en su artículo 23.2 la que establece que *«para los alumnos que no alcancen los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria se organizarán programas específicos de garantía social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas reguladas en esta Ley y, especialmente, en la formación profesional de grado medio a través del procedimiento que*

<sup>39</sup> Las fuentes jurídicas de este tipo de programas son: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de la Jefatura del Estado, de ordenación general del sistema educativo; Decreto 47/1992, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Valenciana; Orden conjunta de 24 de febrero de 2000, de las Consellerías de Cultura, Educación y Ciencia, y de Empleo, por la que se regulan los programas de garantía social en la Comunidad Valenciana (modificada por la Orden conjunta de 16 de marzo de 2001, de las Consellerías de Cultura y Educación, y de Economía, Hacienda y Empleo); Orden conjunta de 6 de junio de 2001, de las Consellerías de Cultura y Educación, y de Economía, Hacienda y Empleo por la que se aprueban las bases reguladoras y el procedimiento general para la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de garantía social y se convocan las mismas para el curso 2001-2002. Orden conjunta de 7 de mayo de 2002, de las consellerías de Cultura y Educación, y de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras y el procedimiento general para la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de garantía social (DOGV 17-05-02) y la Orden conjunta de 17 de mayo de 2002, de las consellerías de Cultura y Educación, y de Economía, Hacienda y Empleo por la que se convocan las subvenciones para el desarrollo de programas de garantía social para el curso 2002-2003 (DOGV 27-05-02).

<sup>40</sup> En la Comunidad Valenciana la Orden de 22 de mayo de 1994, de las Consellerías de Cultura, Educación y Ciencia, y de Trabajo y Asuntos Sociales ha regulado los programas de garantía social durante el periodo de implantación anticipada del segundo ciclo de Educación Secundaria. Generalizada la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria, las Consellerías de Cultura, Educación y Ciencia y de Empleo, han regulado mediante la Orden conjunta de 24 de febrero de 2000, los aspectos esenciales de los programas de garantía social a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Regulados por Orden de 6 de junio de 2001, de las Consejerías de Cultura y Educación, y de Economía, Hacienda y Empleo por la que se aprueban las bases reguladoras y el procedimiento general para la concesión de subvenciones para el desarrollo de Programas de Garantía Social y se convocan las mismas para el curso 2001-2002 [2001/6221].

prevé el art. 32.1 de la presente Ley. La Administración local podrá colaborar con las Administraciones educativas en el desarrollo de estos programas».

Las modalidades (que se adaptan a las características y expectativas del alumnado) son las siguientes: modalidad de formación-empleo, iniciación profesional y modalidad para alumnado con necesidades educativas especiales. De esta forma, podrán acceder a los programas de garantía social los jóvenes que cumplan las siguientes condiciones:

- Los alumnos escolarizados en el segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria que, habiendo accedido a un programa de diversificación curricular, no estén en condiciones de alcanzar los objetivos de la etapa por esa vía.
- Excepcionalmente, alumnos a los que no les haya sido posible acceder a un programa de diversificación y se encuentren en grave riesgo de abandono escolar.
- Jóvenes desescolarizados que no poseen titulación académica alguna que les capacite profesionalmente.
- Alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, asociadas a su historia educativa o debidas a condiciones personales, que hayan cursado la escolarización básica, tanto en centros ordinarios, como en centros de educación especial<sup>41</sup>.

En este orden de cosas, en materia de ayudas, se conceden para su realización tres tipos de programas:

- a) *Modalidad de formación-empleo*, a la que podrán optar órganos de la Administración general del Estado, entes públicos, corporaciones locales, organismos autónomos, consorcios y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro. Esta modalidad está dirigida al alumnado que desea una rápida inserción profesional, el área de formación profesional específica incorpora la realización de un trabajo productivo en relación con el ámbito profesional mediante un contrato de trabajo (el SERVEF subvenciona a la entidad promotora los costes salariales derivados de los contratos laborales).
- b) *Modalidad de iniciación profesional*, podrán ser promovidos, preferentemente por centros educativos públicos o privados concertados, centros de formación de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo y entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. Esta modalidad se dirige a jóvenes que, deseando una inserción profesional, pueden también continuar estudios, fundamentalmente en los ciclos formativos de grado medio, a los que accederán mediante la correspondiente prueba de acceso. Se facilita la transición de la escuela al mundo del trabajo mediante la realización de una última fase de prácticas en centros de trabajo, de carácter voluntaria y con una duración máxima de 150 horas.
- c) *Modalidad para alumnos con necesidades educativas especiales*, que hayan cursado la escolarización básica y que tengan un grado de autonomía personal y social que les permita, mediante la realización de esta acción formativa, acceder y mantener un puesto de trabajo. Los alumnos, con carácter voluntario, podrán realizar prácticas en empresas, sin exceder las 150 horas. En este caso promovidos, preferentemente, por centros Específicos de Educación Especial, entidades públicas o privadas

<sup>41</sup> Recogido en la Orden conjunta de 24 de febrero de 2000, de las Consellerias de Cultura, Educación y Ciencia, y de Empleo por la que se regulan los programas de garantía social en la Comunidad Valenciana.



sin ánimo de lucro, dedicadas a la atención de jóvenes *discapacitados*, altamente especializadas en su atención.

Las solicitudes para la obtención de ayudas acogidas a la primera modalidad deben dirigirse al SERVEF, mientras que en los otros dos casos estarán dirigidas a la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa y Política Lingüística de la Conselleria de Cultura y Educación. En las tres modalidades la duración del programa será de 900 horas (hasta 1.800 horas distribuidas en dos cursos, en el caso de programas dedicados a alumnos con necesidades educativas especiales) distribuidas en dos fases, la primera de 300 horas y la segunda de 600. En la modalidad de Formación-Empleo 240 horas serán de trabajo productivo con contratación.

#### 4.9. RECURSOS EDUCATIVOS PARA PERSONAS DISCAPACITADAS

La legislación española ha recogido y desarrollado la sensibilidad sobre las necesidades educativas de las personas que presentan algún tipo de discapacidad. Así, la propia Constitución del 78 encomienda a los poderes públicos en su artículo 49 la tarea de realizar «una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». Por otra parte, la Ley 13/1982, de 7 de abril (BOE 30-04-82), de Integración Social de los Minusválidos, asume la misión inspirada por la Constitución de marcar las directrices que se han de seguir para conseguir la integración social. Para ello parte de una serie de principios generales dirigidos a normalizar los servicios, entre ellos la integración escolar, así como la sectorización de la atención educativa y la individualización de la enseñanza. De este modo, se promueve el abandono progresivo de orientaciones dirigidas a construir sistemas diferenciados de educación especial fuera de las estructuras educativas de carácter ordinario, y se pone un énfasis especial en el sentido de la integración.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (BOE, 4-10-90), que se ocupa de la ordenación general del sistema educativo, materializa las directrices introducidas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos, y plasma en el ordenamiento jurídico el concepto de necesidades educativas especiales, aportando un aire nuevo a la terminología y al trato ofrecido a las contingencias derivadas de dichas situaciones.

En el caso de la Comunidad Valenciana, es con la llegada del Decreto 39/1998, de 31 de marzo del Gobierno Valenciano, cuando se produce una completa redefinición y ordenación en el área de la educación dirigida a aquellos alumnos que presentan algún tipo de necesidad especial. Los objetivos que proponen estas orientaciones se resumen en los tres siguientes:

- Corregir en la medida de lo posible las secuelas de la discapacidad detectada.
- Prevenir y evitar la aparición de las propias discapacidades en sí.
- Apoyar y estimular el proceso de desarrollo y aprendizaje en un contexto de máxima integración.

Siguiendo el Decreto, los principios generales que rigen la ordenación de la atención educativa son:

- a) **Normalización:** este principio conlleva que no se implementarán servicios de carácter especial o extraordinario de no ser algo totalmente ineludible. Para favorecer la



integración escolar, se primarán las opciones que permitan que las personas discapacitadas disfruten, siempre que sea posible, del uso y acceso a la oferta de prestaciones de carácter ordinario.

- b) **Sectorización:** se concreta en la organización de las prestaciones educativas de modo que su disfrute no suponga la renuncia del discapacitado al medio donde normalmente habita.
- c) **Individualización:** supone que las prestaciones educativas se adaptan a la situación de cada alumno y a su evolución.

La detección de cualquier discapacidad psíquica, sensorial o motora debe conllevar el inicio de la prestación de una adecuada atención a las necesidades que de ella puedan derivarse. Por ello, y dado que con frecuencia esta detección se produce a edades muy tempranas, la organización de las prestaciones educativas requeridas abarca desde las primeras etapas hasta el resto de eslabones del circuito formativo.

En la actualidad, las competencias en materia de estimulación precoz de discapacitados en la Comunidad Valenciana, están asignadas a la Dirección General de Integración Social de Discapacitados, que depende de la Conselleria de Bienestar Social. Además, cabe destacar que existe una nutrida coordinación entre diferentes dispositivos dependientes de las Consellerias de Sanidad y la Conselleria de Cultura y Educación. En ese sentido puede citarse la existencia del SAAPE (Servicio de Atención Ambulatoria y/o Previa Escolarización), que se desarrolla desde los centros públicos (y algunos concertados) de Educación Especial y presta tanto atención temprana, previa a la escolarización obligatoria, como atención al alumnado a partir de 6 años escolarizado en centros ordinarios.

Las demandas de atención del SAAPE pueden venir de procedencias diversas, tales como de los Servicios Psicopedagógicos Escolares, los servicios sanitarios o los servicios sociales del área. Dada la multiplicidad de diagnósticos que pueden ser objeto de atención por parte de estos servicios, este esfuerzo y experiencia se ha planteado como referente para otros recursos, por lo que el Centro Específico viene a ser considerado como un Centro de Recursos que se encuentra a disposición de la comunidad educativa.

Por lo que se refiere a la escolarización del alumnado que presenta necesidades especiales derivadas de condiciones de discapacidad, la norma general es la de promover su escolarización en centros ordinarios, y sólo cuando la situación no presente garantías de ser satisfactoriamente abordada desde esos parámetros es cuando se recurre a la escolarización en centros docentes de Educación Especial o en Unidades Específicas de Educación Especial. En cualquier caso, la toma de este tipo de decisiones viene precedida de un Dictamen de Escolarización del alumno, paso ineludible en el proceso de valoración del futuro itinerario de recursos, y que incluye informe técnico realizado por los profesionales competentes de los Servicios Psicopedagógicos Escolares o gabinetes autorizados e informe con la propuesta de escolarización a realizar por la Inspección Educativa. Sobre dicho informe resuelve entonces la Dirección Territorial, estableciendo el método que se estime más oportuno.

Así pues, cuando la escolarización se produce en los Centros Ordinarios, el alumno puede beneficiarse de las denominadas Adaptaciones Curriculares Individuales (ACIs), que en la práctica consisten en ajustes o modificaciones que se plasman sobre el desarrollo del programa educativo para adecuarse a las posibilidades y potencialidades del alumnado. Del mismo modo, una vez finalizado el periodo de escolarización de carácter obligatorio, el alumno tiene la posibilidad de proseguir sus estudios, ya sea de bachillerato (donde es posible recurrir también a adaptaciones curriculares) o de formación profesional específica de grado medio (siendo el alumno orientado sobre las opciones más apropiadas para las circunstancias personales relacionadas con su tipo de discapacidad).

Llegados al punto de no haber conseguido disponer de la titulación requerida para acceder a estos niveles, siempre queda la opción de promover la incorporación del alumno a un Programa de Garantía Social acorde con sus circunstancias.

Los Centros Específicos de Educación están dirigidos a la escolarización de aquellos alumnos que presentan unas necesidades educativas de especial gravedad y de carácter permanente, situaciones que no podrían ser resueltas ni aun con una importante adaptación curricular. Existen varias fórmulas para integrarse en uno de estos recursos. La primera opción es la de realizar una escolarización a tiempo completo en el propio centro o la posibilidad<sup>42</sup> de integrarse en un Programa de Garantía Social dentro del mismo.

La otra opción pasa por el establecimiento de una escolarización combinada, en la que se presentan las siguientes posibilidades:

- Centro Específico/Centro Ordinario.
- Centro Ordinario/Centro Específico.
- Centro Específico/Centro de trabajo.
- Domicilio/Centro Específico.

Esta multiplicidad de combinaciones trata de ofrecer un espectro lo suficientemente flexible como para permitir integrar y dar opción de participación a la mayor cantidad posible de situaciones, estimulando y favoreciendo así la integración en el sistema educativo de todo el alumnado que convive con una discapacidad.

Pasando ahora a realizar algunos apuntes sobre la situación de los estudiantes que presentan alguna discapacidad en el marco de la Universidad, podemos empezar por mencionar algunas referencias legislativas. En concreto, ya la Ley de Integración Social de los minusválidos de 7 de abril de 1982<sup>43</sup>, recoge en su artículo 31: *«los minusválidos que cursen estudios universitarios cuya minusvalía les dificulte gravemente la adaptación al régimen de convocatoria establecido con carácter general, podrán solicitar y los centros habrán de conceder la ampliación del número de las mismas en la medida que compense su dificultad. Sin mengua del nivel exigido, las pruebas se adaptarán, en su caso, a las características de la minusvalía que presente el interesado»*.

Posteriormente otros avances legislativos han ordenado y regulado el acceso y la permanencia en la Universidad de las personas que presentan alguna discapacidad. En ese sentido cabe citar el Real Decreto 1060/1992 de 4 de septiembre de 1992<sup>44</sup> en el que se establecen los criterios para la ordenación de los procedimientos de ingreso en centros universitarios, o el Real Decreto 696/1995 de 28 de abril de 1995<sup>45</sup>, por el que se regula la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Más recientemente, el Real Decreto 704/1999 de 30 de abril, acaba por concretar que el 3% de las plazas disponibles quedarán reservadas para aquellos estudiantes *«que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, o padezcan menoscabo total del habla o pérdida total de audición, así como para aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a las condiciones personales de discapacidad que durante su escolarización anterior hayan precisado recursos extraordinarios»*.

<sup>42</sup> Derivada de la entrada en vigor de la resolución de 6 de junio de las Direcciones Generales de Ordenación e Innovación Educativa y Política lingüística, y de Centros Docentes de la Conselleria de Cultura y Educación (DOGV 14-06-00).

<sup>43</sup> BOE, 30-04-82.

<sup>44</sup> BOE, 22-09-92.

<sup>45</sup> BOE, 2-06-95.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Decreto 39/1998 del Gobierno Valenciano, de 31 de marzo, establece la Ordenación de la Educación para la Atención del Alumnado con Necesidades Educativas Especiales<sup>46</sup>. En el mismo se contempla que el citado porcentaje del 3% de plazas reservadas podrá ser ampliado excepcionalmente por parte de las Juntas de Gobierno de las Universidades. A partir de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria, dichos órganos de gobierno adquieren potestad para desarrollar sus propios reglamentos y planes de estudio, y en el ejercicio de estas facultades son numerosas las acciones emprendidas que tienen por objeto favorecer la integración en su marco de las personas que presentan alguna discapacidad.

En ese sentido, la Universitat Jaume I de Castellón fue una de las precursoras a nivel estatal, incorporando a sus estatutos (aprobados en 1997) diferentes acciones dirigidas a los alumnos con necesidades educativas especiales. Así, uno de sus artículos referentes a los derechos y deberes de los estudiantes establece que dicha Universidad, «*facilitará al estudiantado con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales, las condiciones de estudio y las adaptaciones curriculares adecuadas para su correcta formación académica*».

Un año después, es la Universidad de Valencia Estudio General, la que aprueba una normativa que se propone llegar a disponer de las instalaciones y servicios necesarios para que todos los estudiantes con discapacidades físicas o sensoriales puedan cursar sus estudios adecuadamente y obtener una correcta formación académica. Como consecuencia, una de las acciones emprendidas fue la creación de la *Asesoría para Estudiantes Universitarios con Discapacidad*, que se encuentra dentro de la estructura organizativa del Centro de Asesoramiento y Dinamización de los Estudiantes (CADE). Su principal objetivo es garantizar la igualdad de condiciones con el resto de estudiantes y su integración en la Universidad en todos los aspectos que afectan a su vida académica. Para conseguirlo cuenta con varias líneas de actuación:

- *Información y asesoramiento.*
- *Soporte y apoyos técnicos.*
- *Difusión y sensibilización.*
- *Formación.*
- *Voluntariado de apoyo a estudiantes con discapacidad.*

#### **4.10. PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO VALENCIANO EN MATERIA DE EDUCACIÓN**

Al igual que en el resto de sistemas de bienestar se producen cambios institucionales de denominación de los departamentos y de las competencias que éstos asumen dentro del período temporal analizado (1991-2001), que tienen consecuencias respecto a la dotación presupuestaria que se les asigna. Así, comenzamos con la «Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia»; durante 1994 y 1995 Cultura constituye una única Conselleria, y a partir de 1996, posiblemente debido al resultado electoral de mayo de 1995, vuelve a denominarse «Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia» hasta el año 2001, en el que se denomina «Cultura y Educación». Por lo tanto, los datos reflejados corresponden, dependiendo del año referido, a los gastos globales en las materias de las que se ocupan cada Conselleria.

El presupuesto de la Conselleria de Cultura y Educación constituye el segundo más cuantioso únicamente sobrepasado por Sanidad. Aquel muestra un incremento, en valores absolutos, de más del 100% (103,5%) durante el período temporal analizado (1991-2001) (véase Tabla 31). Constituyendo, cada año, en torno a un 28% del presupuesto total de la Generalitat Valenciana.

<sup>46</sup> DOGV 17-04-98.

**TABLA 31**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Cultura y Educación<sup>1</sup> en relación con la Generalitat Valenciana,**  
**referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

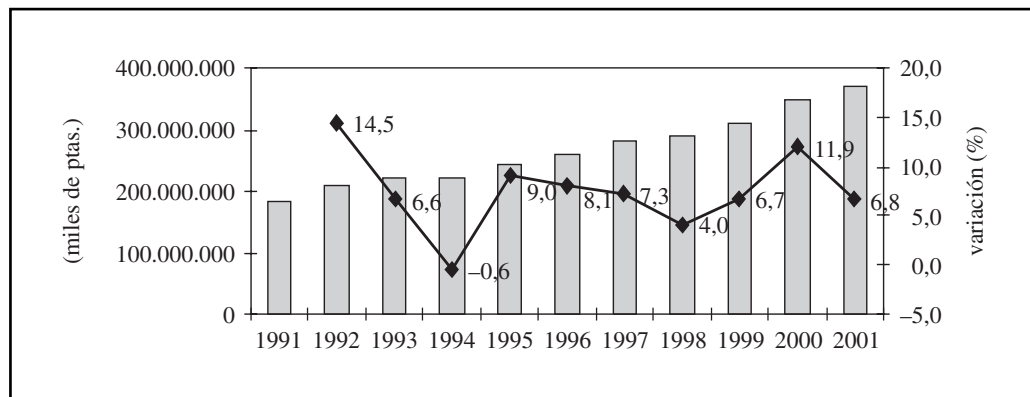
	1992	% <sup>2</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983.815	28,4	790.577.430	28,1	852.735.179	25,9	856.878.531	28,1	917.367.373	28,4	997.206.768	28,0	1.045.559.900	27,8	1.121.175.282	27,7	1.217.399.437	28,5	1.296.441.490	28,6
Conselleria	208.457.904		222.251.068		220.916.869		240.804.300		260.355.663		279.451.498		290.740.531		310.161.892		347.049.587		370.728.995	
<b>Variación anual</b>	<b>14,5</b>		<b>6,6</b>		<b>-0,6</b>		<b>9,0</b>		<b>8,1</b>		<b>7,3</b>		<b>4,0</b>		<b>6,7</b>		<b>11,9</b>		<b>6,8</b>	
<b>Conselleria</b>																				

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado. De 1991 a 1993 se denominaba «Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia». Durante los años 1994 y 1995 Cultura se separa constituyendo una única Conselleria. A partir de 1996 vuelve a denominarse «Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia», y en el año 2001 se denomina «Conselleria de Cultura y Educación».

<sup>2</sup> Porcentaje del presupuesto de la Generalitat destinado a la «Conselleria de Cultura y Educación».

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Si atendemos al proceso de crecimiento presupuestario de dicha Conselleria (Gráfico 20), podemos observar cómo, en valores absolutos, el presupuesto consolidado aumenta a lo largo del período analizado, aunque con ligeros retrocesos.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 20. Presupuesto total y variación interanual de la Conselleria de Cultura y Educación.

Concretamente, si atendemos a la variación anual del mismo (véase Tabla 31), observamos el mayor incremento durante el período 1991-1992, en el que se amplían los fondos presupuestarios con el fin de transformar la educación clásica en una formación integral y la introducción de una formación técnica y profesional básica necesaria. En 1992, los mayores aumentos son los destinados a los programas de enseñanzas básicas, secundarias y universidades, siendo significativo el hecho de que el gasto en educación aumenta, mientras que el número de alumnos es menor debido a la paulatina y constante disminución de la tasa de natalidad, por lo que se registra una disminución en la ratio alumno-profesor. A partir de ese año, se aprecia un descenso alcanzando la mínima cota en el período 1993-1994, manteniéndose después y alcanzando el máximo valor (11,9) durante el ejercicio 1999-2000; cabe señalar que el aumento durante el ejercicio 2000 es consecuencia, principalmente, de la ampliación de plantillas tanto de Enseñanza Primaria como de Secundaria, fruto de la implantación total de la LOGSE y de los acuerdos suscritos con las organizaciones sindicales más representativas. Asimismo, hay que destacar que la ampliación de efectivos también se extiende a la enseñanza no obligatoria, especialmente en la mayor oferta de educación infantil.

En cuanto a la distribución interna del gasto por capítulos de la Conselleria de Cultura y Educación (Tabla 32), la naturaleza de los servicios públicos prestados por esta Conselleria condiciona una composición presupuestaria altamente consumidora de gastos de personal y de funcionamiento, ya sean, directamente dependientes de la red pública o a través de subvenciones corrientes a servicios concertados. Son relevantes los siguientes aspectos:

- En cuanto al **Capítulo I**, que se refiere a los *gastos de personal*, se muestra constante a lo largo del período contemplado, constituyendo algo más del 50% del gasto total de la Conselleria.
- El **Capítulo II** (*gastos de funcionamiento*) tampoco muestra variaciones significativas no alcanzando siquiera el 5% del gasto total.
- Las *transferencias corrientes* (**Capítulo IV**) muestran un ligero ascenso a lo largo

**TABLA 32**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto consolidado.**  
**Conselleria de Cultura y Educación (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	% <sup>2</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Cap. I (gastos de personal)	115.407.986	55,4	127.066.780	57,2	131.769.267	59,6	139.977.585	58,1	150.178.790	57,7	157.894.814	56,5	162.938.874	56,0	171.479.140	55,3	191.780.745	55,3	214.842.357	58,0
Cap. II (gastos de funcionamiento)	8.717.204	4,2	9.177.298	4,1	7.275.749	3,3	9.811.877	4,1	10.298.702	4,0	10.352.666	3,7	10.340.755	3,6	10.832.723	3,5	12.168.488	3,5	13.355.216	3,6
Cap. III (gastos financiación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cap. IV (transferencias corrientes)	60.182.826	28,9	61.483.785	27,7	61.362.825	27,8	64.884.064	26,9	74.385.160	28,6	83.645.009	29,9	89.040.150	30,6	96.100.214	31,0	109.195.764	31,5	118.409.929	31,9
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>184.308.016</b>	<b>88,4</b>	<b>197.727.863</b>	<b>89,0</b>	<b>200.407.841</b>	<b>90,7</b>	<b>214.673.526</b>	<b>89,1</b>	<b>234.862.652</b>	<b>90,2</b>	<b>251.892.489</b>	<b>90,1</b>	<b>262.319.779</b>	<b>90,2</b>	<b>278.412.077</b>	<b>89,8</b>	<b>313.144.997</b>	<b>90,2</b>	<b>346.607.502</b>	<b>93,5</b>
Cap. VI (inversiones reales)	14.290.576	6,9	15.379.470	6,9	18.309.028	8,3	22.300.774	9,3	20.948.910	8,0	22.530.109	8,1	21.952.570	7,6	25.105.084	8,1	25.964.531	7,5	15.793.124	4,3
Cap. VII (transferencias de capital)	9.859.312	4,7	9.143.735	4,1	2.200.000	1,0	3.830.000	1,6	4.544.101	1,7	5.028.900	1,8	6.467.182	2,2	6.644.731	2,1	7.940.059	2,3	8.199.369	2,2
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>24.149.888</b>	<b>11,6</b>	<b>24.523.205</b>	<b>11,0</b>	<b>20.509.028</b>	<b>9,3</b>	<b>26.130.774</b>	<b>10,9</b>	<b>25.493.011</b>	<b>9,8</b>	<b>27.559.009</b>	<b>9,9</b>	<b>28.419.752</b>	<b>9,8</b>	<b>31.749.815</b>	<b>10,2</b>	<b>33.904.590</b>	<b>9,8</b>	<b>23.992.493</b>	<b>6,5</b>
Cap. VIII (activos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.000	0,0	—	—	—	—	—	—
Cap. IX (pasivos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1.000</b>	<b>0,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>208.457.904</b>	<b>100,0</b>	<b>222.251.068</b>	<b>100,0</b>	<b>220.916.869</b>	<b>100,0</b>	<b>240.804.300</b>	<b>100,0</b>	<b>260.355.663</b>	<b>100,0</b>	<b>279.451.498</b>	<b>100,0</b>	<b>290.740.531</b>	<b>100,0</b>	<b>310.161.892</b>	<b>100,0</b>	<b>347.049.587</b>	<b>100,0</b>	<b>370.728.995</b>	<b>100,0</b>
<b>Variación anual</b>	<b>14,5</b>		<b>6,6</b>		<b>-0,6</b>		<b>9,0</b>		<b>8,1</b>		<b>7,3</b>		<b>4,0</b>		<b>6,7</b>		<b>11,9</b>		<b>6,8</b>	

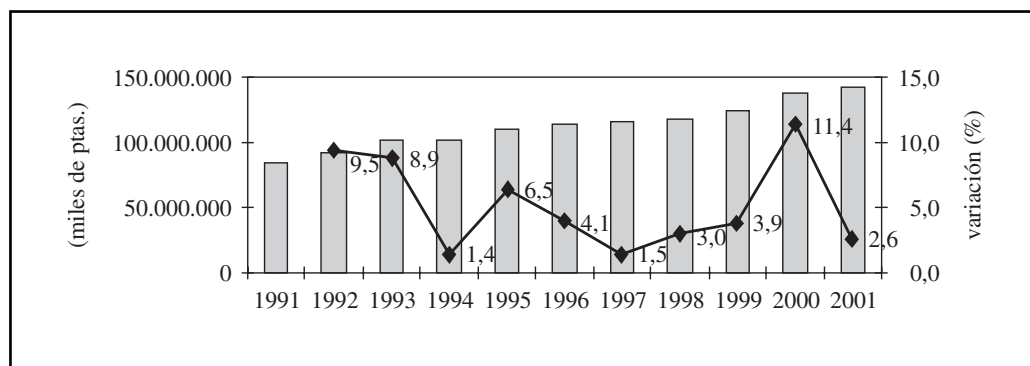
FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

del período analizado, constituyendo durante los últimos años algo más del 30% del total del presupuesto de la Conselleria, debido, principalmente, al aumento de las subvenciones para garantizar la gratuidad de la enseñanza y al incremento de la financiación universitaria.

- El gasto en inversiones reales (*Capítulo VI*) se muestra constante hasta el último año contemplado (2001), durante el cual se reduce hasta algo más de la mitad del presupuesto anterior.
- El *Capítulo VII*, referido a las *transferencias de capital*, presenta un descenso en el ejercicio 1994, a partir del cual se recupera ligeramente, no alcanzando después más del 2,3% del presupuesto total de la Conselleria.

Si observamos los créditos asignados a las dotaciones de gastos de la Conselleria de Cultura y Educación por programas (Tabla 33), encontramos nueve referidos al tema que nos ocupa, esto es, Educación.

El programa que disfruta de un mayor presupuesto es «Enseñanza Primaria» (422,20), que presenta, en líneas generales, un ligero y progresivo aumento. Si atendemos a la variación interanual del mismo, observamos grandes diferencias a lo largo del período contemplado, con un descenso durante los primeros ejercicios hasta 1994, aumentando en 1995 para volver a descender hasta 1997, y remontando nuevamente durante el período 1999-2000, con una variación positiva de 11,4 puntos, debido principalmente a la aplicación progresiva de la estructura de plantillas, dotación de profesorado especialista y mejora de los espacios y equipamientos en la Educación Primaria, de forma que en cumplimiento con los acuerdos suscritos en 1996, se finalice la completa implantación de las plantillas en este ejercicio 2000. Durante el último ejercicio se contempla una nueva caída hasta los 2,6 puntos.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 21. Presupuesto total y variación interanual del programa «Enseñanza Primaria» (422,20).

El segundo programa con mayor presupuesto es «Enseñanza Secundaria y de Régimen Especial» (422,30), que además de contemplar la educación secundaria, recoge las enseñanzas de régimen especial tales como idiomas, danza, música, etc. Este programa muestra, en valores absolutos, un ascenso gradual, y si atendemos a la variación interanual, un descenso durante los primeros años y un ligero mantenimiento el resto del período contemplado.

**TABLA 33**  
**Presupuesto consolidado de la Conselleria de Cultura y Educación por programas<sup>1</sup>, referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	V <sup>2</sup>	1993	V	1994	V	1995	V	1996	V	1997	V	1998	V	1999	V	2000	V	2001	V	
421,20 Administración de personal	—	—	—	—	—	—	—	—	449.288	—	442.120	-1,6	439.568	-0,6	413.573	-5,9	486.988	17,8	836.618	71,8	
421,30 Ordenación e innovación educativa y formación del profesorado	1.762.701	1.779.811	1,0	2.981.731	67,5	3.657.013	22,6	3.563.205	-2,6	4.066.930	14,1	4.349.719	7,0	3.976.377	-8,6	4.185.807	5,3	4.422.300	5,6	4.422.300	5,6
421,40 Administración educativa y cultural	6.396.636	14,1	6.084.889	-4,9	6.354.821	4,4	7.483.647	17,8	—	—	1.460.503	—	3.904.266	167,3	4.207.168	7,8	1.643.015	-60,9	3.897.712	137,2	
421,50 Instituto Valenciano, evaluación y calidad educativa	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	56.431	—	74.520	32,1	
422,20 Enseñanza Primaria	92.940.941	9,5	101.179.444	8,9	102.555.733	1,4	109.242.207	6,5	113.757.078	4,1	115.450.158	1,5	118.862.379	3,0	123.452.627	3,9	137.521.605	11,4	141.029.440	2,6	
422,30 Enseñanza Secundaria y de Régimen Especial	59.400.419	16,3	67.032.770	12,8	72.605.102	8,3	78.509.719	8,1	86.255.429	9,9	92.507.879	7,2	101.580.026	9,8	109.567.629	7,9	123.629.695	12,8	138.161.379	11,8	
422,50 Promoción y uso del valenciano	541.280	-1,5	577.295	6,7	574.513	-0,5	639.565	11,3	644.634	0,8	700.108	8,6	724.697	3,5	784.301	8,2	813.224	3,7	856.250	5,3	
422,60 Enseñanzas universitarias	30.627.981	35,9	30.832.725	0,7	32.964.968	6,9	36.196.814	9,8	37.425.387	3,4	43.006.225	14,9	41.502.298	-3,5	46.037.705	10,9	51.330.442	11,5	58.677.663	14,3	
422,70 Consejo Escolar	61.993	2,8	59.391	-4,2	63.374	6,7	64.738	2,2	60.470	-6,6	55.380	-8,4	56.649	2,3	59.555	5,1	61.059	2,5	62.747	2,8	

<sup>1</sup> Se incluye únicamente los programas relativos a educación.

<sup>2</sup> Variación anual (%).

NOTA: El programa «Ordenación e innovación educativa y formación del profesorado», en 1992 aparece bajo la denominación de «Formación y perfeccionamiento del profesorado» y no es hasta 1994 cuando adopta la denominación actual.

Relativo al programa «Administración educativa y cultural», durante los años 1994 y 1995 adoptó la denominación de «Administración educativa».

El actual programa «Enseñanza Primaria», durante los años 1991 a 1993, se denominó «Enseñanzas Básicas».

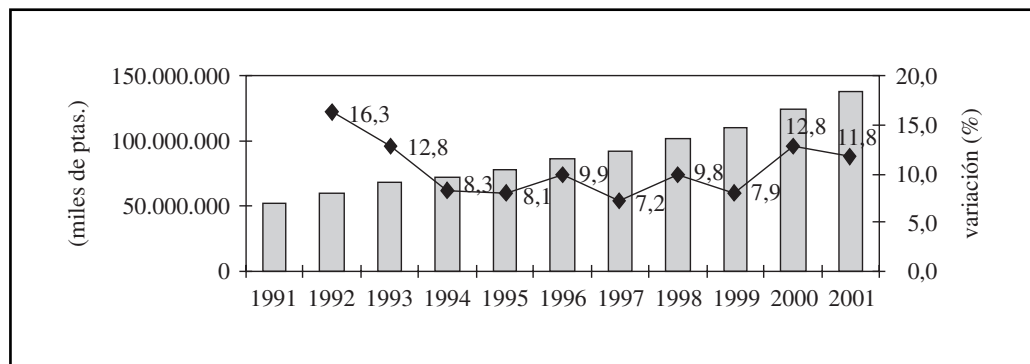
En lo que respecta a la «Enseñanza Secundaria y de Régimen Especial», durante 1991 a 1993, adoptó la denominación de «Enseñanzas Secundarias»; en 1994 y 1995 «Enseñanza Secundaria» y a partir de 1996, la denominación actual.

El programa denominado actualmente «Promoción y uso del valenciano» fue durante los años 1991 a 1995 designado como «Uso del valenciano».

Por último, el actual programa «Enseñanzas universitarias» fue denominado durante 1991 a 1995 «Universidades».

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

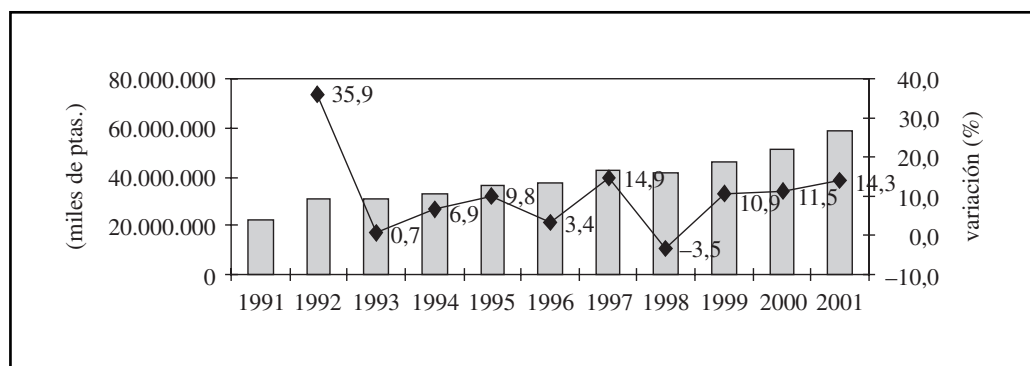




FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 22. Presupuesto total y variación interanual del programa «Enseñanza Secundaria y de Régimen Especial» (422,30).

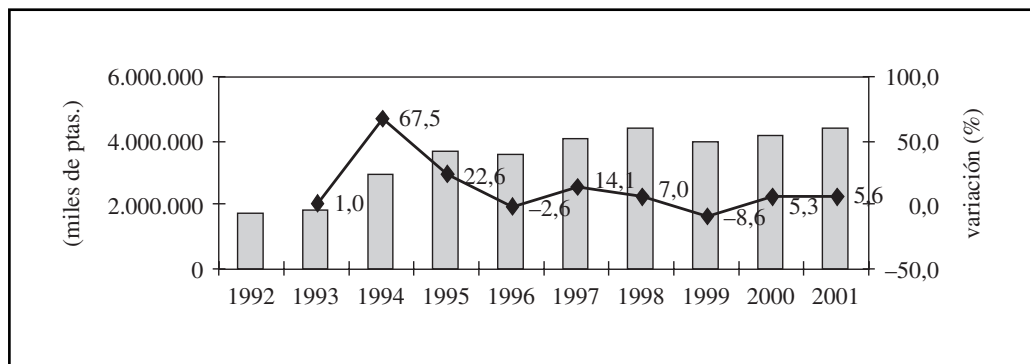
El programa «Enseñanzas Universitarias» (422,60), denominado durante 1991 a 1995 «Universidades», muestra una variabilidad mayor. En valores absolutos su ascenso es más discreto, y respecto a la variación interanual presenta grandes altibajos, con el mayor incremento (35,9%) durante el primer período contemplado (1991-1992), destacando el aumento de las subvenciones a las universidades, y el mayor descenso durante los años 1997-1998, con una variación negativa de 3,5 puntos (Gráfico 23).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 23. Presupuesto total y variación interanual del programa «Enseñanzas universitarias» (422,60).

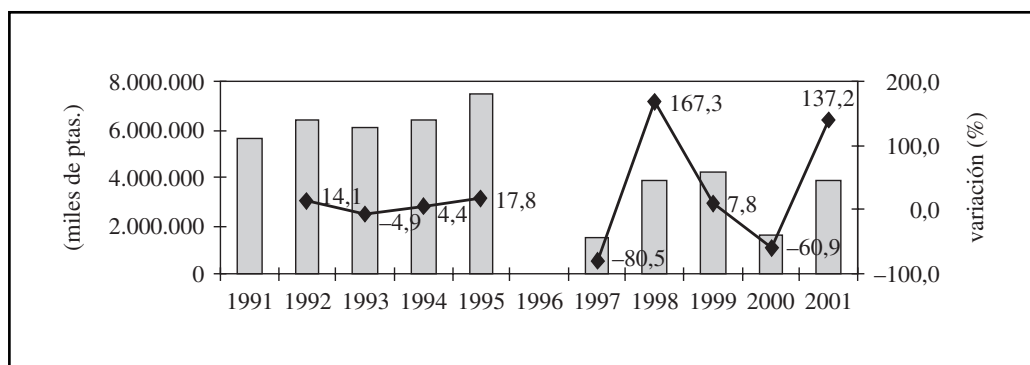
El programa «Ordenación e innovación educativa y formación del profesorado» (421,30) aparece en 1992 bajo la denominación «Formación y Perfeccionamiento del Profesorado». Este programa muestra una extraordinaria variabilidad en cuanto a la dotación de gastos a lo largo del período analizado. Durante los primeros años describe una curva ascendente, llegando a su culmen en el año 1994 (año en el que adopta la denominación actual), para descender los dos ejercicios siguientes y mantenerse el resto del período estudiado (Gráfico 24).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 24. Presupuesto total y variación interanual del programa «Ordenación e innovación educativa y formación del profesorado» (421,30).

El programa «Administración educativa y cultural» (421,40) es denominado, durante 1994 y 1995 «Administración educativa», desapareciendo en el año 1996, para volver a aparecer en 1997 con un presupuesto significativamente menor que los años anteriores. Es precisamente en 1997, cuando la variación interanual muestra su mayor descenso (-80,5), aumentando inmediatamente después en más de 167 puntos, para descender nuevamente y recuperarse durante el último ejercicio contemplado (Gráfico 25).

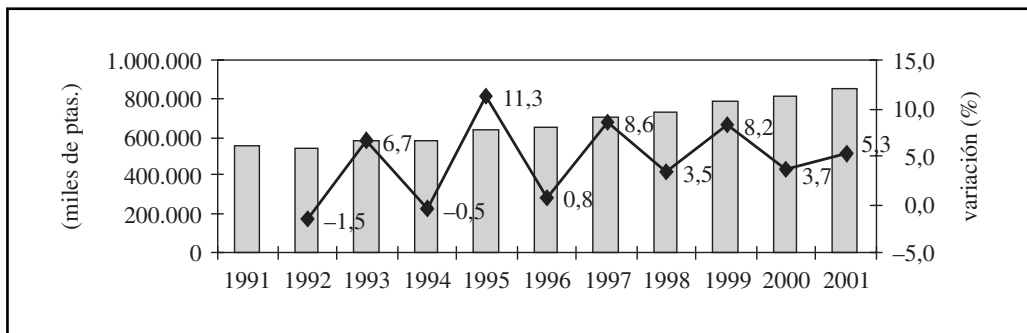


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 25. Presupuesto total y variación interanual del programa «Administración educativa y cultural» (421,40).

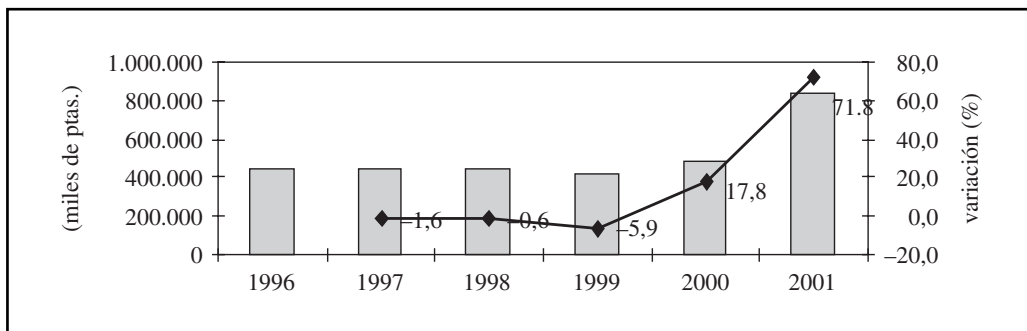
El programa «Promoción y uso del valenciano» (422,50), dedicado al fomento, normalización, promoción y uso del valenciano y denominado durante 1991 a 1995 «Uso del Valenciano», muestra en valores absolutos, al igual que la mayoría de programas, un incremento paulatino a lo largo del período analizado (1991-2001). Si observamos la variación interanual del mismo, comprobamos un continuo ascenso y descenso del gasto, con sus cotas más altas durante 1995, y la más baja en 1992, dibujando cada vez, una menor variabilidad entre los ejercicios (Gráfico 26).

El programa «Administración de personal» (421,20) aparece por vez primera en el año 1996, mostrando el mayor incremento durante el último ejercicio contemplado (Gráfico 27).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

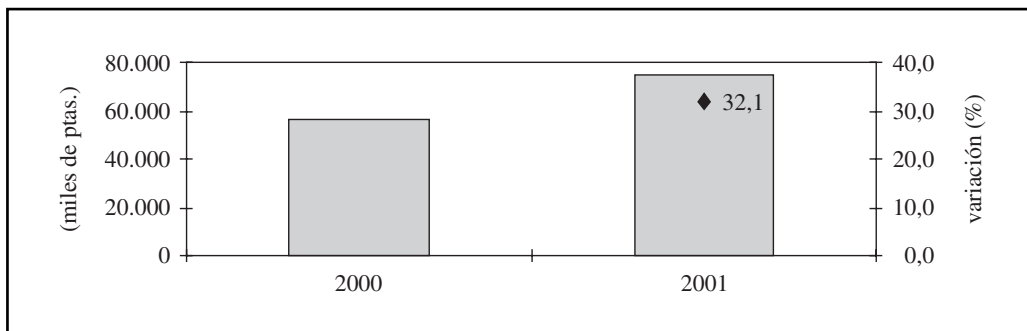
Gráfico 26. Presupuesto total y variación interanual del programa «Promoción y uso del valenciano» (422,50).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 27. Presupuesto total y variación interanual del programa «Administración de personal» (421,20).

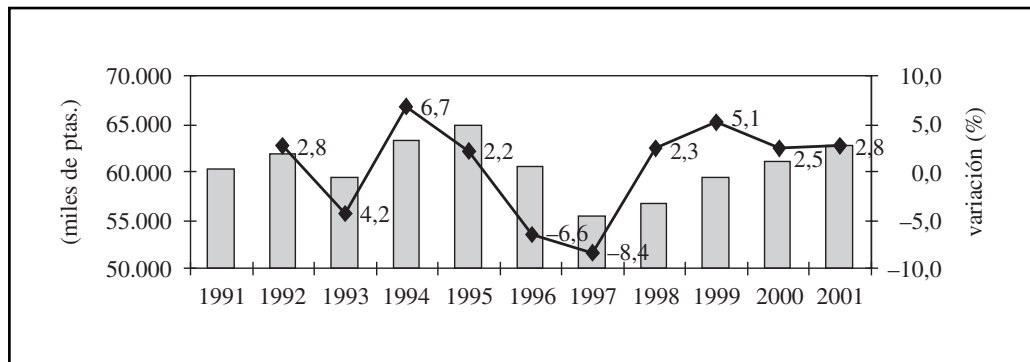
El programa creado más recientemente es el denominado «Instituto Valenciano, evaluación y calidad educativa» (421,50), en el año 2000 y que muestra un aumento de más de 32 puntos durante el siguiente ejercicio tras su creación (Gráfico 28).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 28. Presupuesto total y variación interanual del programa «Instituto Valenciano, evaluación y calidad educativa» (421,50).

El programa con menor dotación de gastos es el denominado «Consejo Escolar» (422,70), que muestra, en valores absolutos, una gran variación en cuanto a su presupuesto a lo largo del período temporal analizado. Si atendemos a la variación interanual, observamos que el mayor aumento se da en el año 1994, y el mayor descenso durante 1996-1997 (Gráfico 29).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 29. Presupuesto total y variación interanual del programa «Consejo Escolar» (422,70).

## 5. EL SISTEMA DE TRABAJO

### 5.1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito laboral existe una fuerte interconexión entre la política comunitaria de empleo, los planes nacionales, los pactos regionales y la política autonómica, y el desarrollo local de medidas de fomento de empleo. La Comunidad Valenciana como región prioritaria en la Unión Europea (objetivo n.º 1 desde 1989) se beneficia de los diferentes Fondos Estructurales, que contribuyen a desarrollar actuaciones distintas de las estatales y novedosas con respecto a ellas.

El actual *Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 2000-2006*, que integra la financiación del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el FSE (Fondo Social Europeo) y el FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria Sección Orientación) establece cuatro prioridades:

- a) La mejora de las condiciones de base para aumentar la competitividad regional, incidiendo sobre las infraestructuras básicas de transporte y energía, el papel de la sociedad de la información, el desarrollo e innovación tecnológica y el medio ambiente;
- b) La mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo para asegurar la creación de empleo (desarrollo de la formación profesional y continua, y apoyo a las PYME y microempresas, en particular las que constituyan nuevos yacimientos de empleo o contribuyan al desarrollo de las zonas más desfavorecidas);
- c) El logro de una mayor cohesión social y territorial promoviendo el desarrollo endógeno de las zonas rurales y de las más desfavorecidas del interior de la Comunidad Valenciana —desarrollo local y rural—, y
- d) La estrategia por el empleo y la igualdad de oportunidades.

Esta última, la estrategia por el empleo, incluye tres aspectos fundamentales: la empleabilidad, la igualdad de oportunidades y el desarrollo de los recursos humanos (Bonilla, 2001). La intervención se concreta en: actuaciones dirigidas a la inserción y reinserción de los desempleados y personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (jóvenes, parados de larga duración, personas que se reincorporan a la actividad laboral tras un período alejados del mercado de trabajo); la intermediación laboral (modernización del SERVEF); el apoyo a los emprendedores y autoempleo; el fomento del empleo de calidad y estable (incluyendo el empleo a tiempo parcial y la reordenación organizativa de las empresas que genere la creación de nuevos puestos de trabajo); la adaptabilidad de los trabajadores, y la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

En este trabajo, consideramos que la política de empleo hace referencia a las actuaciones públicas que tratan bien de la regulación del mercado de trabajo, bien de las políticas denominadas del mercado de trabajo (Jimeno, 1999). El primero de estos aspectos —la regulación del mercado de trabajo—, sobre el que no incidiremos, se centra principalmente en:

- a) La entrada y salida del mismo y en las condiciones del empleo, actuando ante el comportamiento discriminatorio de las empresas respecto de los grupos de población desfavorecidos (mecanismos de contratación, imposición de cuotas de contratación obligatoria —como en el caso de personas discapacitadas— legislación sobre despido individual o colectivo, movilidad geográfica o funcional, etc.);
- b) El tiempo de trabajo (jornada laboral y horarios, jubilación y prejubilación, contratación a tiempo parcial, etc.), y
- c) El proceso de determinación salarial (salarios mínimos, negociación colectiva...).

El punto que se desarrolla más ampliamente es el relativo a las políticas del mercado de trabajo, que tradicionalmente se las ha dividido en políticas pasivas y activas. Por una parte, las políticas pasivas, vinculadas al mantenimiento de la renta de los desempleados, incluyen no sólo el sistema de prestaciones por desempleo, sino también otro tipo de prestaciones como las de invalidez o prejubilación. El elevado coste de estas políticas y los límites presupuestarios impuestos por los tratados europeos (desde Maastricht), han conducido a un endurecimiento de los requisitos de acceso, una disminución de las cuantías y una reducción de su duración (Chaves y Sajardo, 1999). Y por otra, las políticas activas centradas en contrarrestar los fallos del mercado que ocasionan y fomentan la exclusión de determinados grupos del empleo. En este sentido, estas políticas pretenden aumentar la tasa de inserción laboral de los trabajadores desempleados o la productividad de los trabajadores ocupados mediante mejoras en su cualificación profesional. Las políticas activas de empleo implican la consolidación de servicios públicos de información, inserción y gestión del empleo, desde los que se instrumentalizan una amplia gama de medidas a las que dedicaremos nuestra atención en los siguientes apartados.

## **5.2. EL MERCADO DE TRABAJO EN LA COMUNIDAD VALENCIA**

En la Comunidad Valenciana, según datos de la EPA para el tercer trimestre de 2001, existen 1.783.800 personas activas, de las que 1.587.800 están ocupadas y 196.000 paradas. El crecimiento de la actividad y el empleo de la Comunidad ha sido, en las últimas décadas, superior al experimentado por el conjunto nacional. Durante los doce últimos meses la población en edad de trabajar creció un 0,4%, frente a un 0,3% de media nacional. La población activa también experimentó un crecimiento del 1,93%, frente a un 0,7% de media nacional

(variación interanual relativa al tercer trimestre de 2001). Con ello, la tasa de actividad de la región se situó en un 54,01%, más de dos puntos por encima de la media nacional. También es mayor el crecimiento de la población valenciana ocupada respecto a España (2,0% y 1,8%, respectivamente), de tal forma que la tasa de ocupación supera en casi tres puntos la media nacional (48,1% frente al 45,2%).

El incremento de la población activa se corresponde con un aumento de la ocupación del 2,0% que no ha sido suficiente para reducir el paro. Éste se ha incrementado en un 1% (variación interanual III trimestre de 2000-2001), resultado nada favorable frente a la reducción media del paro en el conjunto nacional del 6,2%. No obstante, la tasa de paro de la Comunidad Valenciana está por debajo de la media Española (12,9) pero dista de las medias europeas (EU15 y Zona Euro) (véase tabla 34). La diferencia entre la tasa de paro masculina y femenina en la Comunidad Valenciana es de 8,8 puntos, lejos de la situación Europea (2,2 puntos en la UE-15). La tasa de variación interanual (III trimestre 2000-2001) indica un incremento del número de mujeres valencianas paradas del 1,61% (frente al 0,03% en los varones); si bien, la tasa de variación respecto al trimestre anterior —II trimestre de 2001— muestra un descenso del -6,47% (mientras que entre los varones aumentó en un 4,87%). En cuanto a la tasa de desempleo en menores de 25 años, ésta alcanza un 20,5%, 4,4 puntos por debajo de la media española; las diferencias por género en este grupo de edad son muy elevadas. Entre los mayores de 25 años, la tasa de paro en la Comunidad Valenciana también es inferior a la media nacional.

Del total de parados, 61.690 hace menos de 6 meses que están en esta situación, 28.820 entre 6 y 1 año, 24.680 entre 1 y 2 años y 44.420 más de 2 años (su distribución porcentual se recoge en el gráfico 30). Los parados de larga duración (aquellos cuya situación de desempleo es de más de doce meses) representan el 36,6%, cifra preocupante ya que a medida que transcurre el tiempo es más difícil su incorporación a un mercado de trabajo que está en permanente transformación.

**TABLA 34**  
**Tasa de desempleo de la Comunidad Valenciana en relación con España,**  
**la Unión Europea (UE) y la Unión Económica y Monetaria —zona euro— (UEM)**  
**(octubre 2001)**

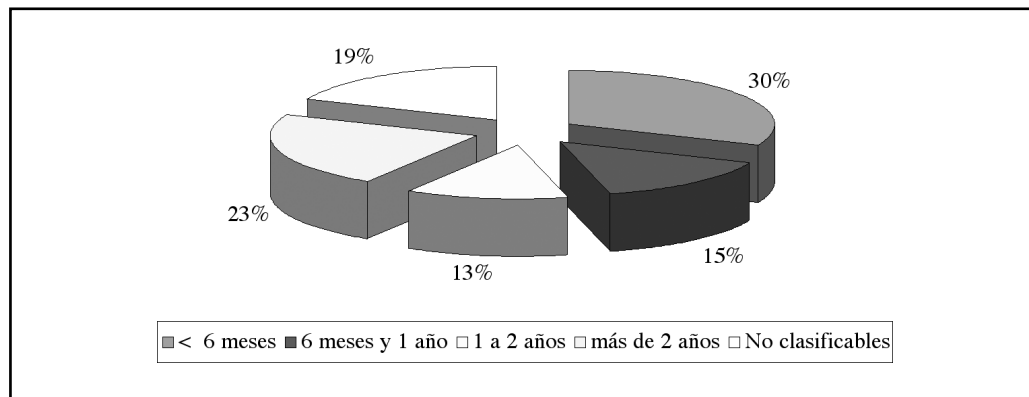
	CV**	España	UE-15	Zona euro	Peor país de la zona euro
Tasa de paro (%)	11,0	12,9	7,7	8,4	Italia 9,4*
Tasa paro masculina (%)	7,5	9,2	6,7	7,0	Finlandia 8,8
Tasa paro femenina (%)	16,3	18,5	8,9	10,2	Italia 12,7*
Tasa paro menores 25 años (%)	20,5	24,9	15,3	16,4	Italia 27,9*
Tasa paro menores 25 años varones (%)	14,8	19,9	14,6	15,1	Italia 24,3*
Tasa paro menores 25 años mujeres (%)	27,6	31,3	16,1	18,0	Italia 32,5*
Tasa paro mayores 25 años (%)	9,2	10,9	6,6	7,3	Alemania 7,7
Tasa paro mayores 25 años varones (%)	6,2	7,5	5,7	6,0	Alemania 7,4
Tasa paro mayores 25 años mujeres	13,8	16,1	7,9	9,1	Italia 10,2*

\* Datos referidos a julio de 2001.

\*\* Datos referidos al tercer trimestre de 2001.

Zona Euro: Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat, *Euro-Indicators*, n.º 125/2001, 4 diciembre de 2001; y EPA, INE 2002.



FUENTE: EPA, INE enero 2002.

Gráfico 30. Parados según el tiempo de búsqueda de empleo (tercer trimestre 2001).

Por provincias, Valencia presenta la mayor tasa de actividad (54,5%), pero también la tasa de paro más elevada (11,8%) (Tabla 35). Castellón, por el contrario, presenta una de las tasas de paro más reducidas de España (5,6%), llegando a situarse la tasa masculina de paro por debajo del 4% y la femenina por debajo del 10%.

En la Comunidad Valenciana el sector primario ha perdido, entre 1995 y 2000, un 14% de su población ocupada. En el mismo periodo de tiempo, la ocupación en la industria creció un 12%, en los servicios un 24% y en la construcción un 38%.

**TABLA 35**  
**Mercado de trabajo en la Comunidad Valenciana por provincias**  
**(tercer trimestre 2001) (en miles de personas)**

	Población de 16 y más años	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de actividad	Tasa de paro	
						EPA	Registrado*
Castellón	385,3	203	191,6	11,4	52,69	5,6	4,2
Valencia	1.799,4	975,5	860,1	115,4	54,21	11,8	7,5
Alicante	1.117,9	605,3	536,2	69,2	54,15	11,4	6,6
<b>Total C.V.</b>	<b>3.302,6</b>	<b>1.783,8</b>	<b>1.587,9</b>	<b>196</b>	<b>54,01</b>	<b>11,0</b>	<b>6,8</b>

\* Tasa de paro registrado en diciembre de 2001.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la EPA-INE y datos del INEM, enero 2002.

Si comparamos las cifras de paro por sectores, cabe mencionar que en la industria y los servicios continúa incrementándose el número de parados, con una tasa de variación interanual (III trimestre 2000-2001) del 41,1% y 14,1%, respectivamente. En España la tasa de variación interanual de paro (III trimestre 2000-2001) en la industria es del 8,1%, mientras que en el sector servicios esta tasa es negativa (-0,7%) (descenso del paro). En la Comunidad Valenciana el paro descendió tanto en la agricultura como en la construcción (tasa de variación interanual del -52,8% y -12,5%, respectivamente).

**TABLA 36**  
**Indicadores del mercado de trabajo en la Comunidad Valenciana y España**  
**(tercer trimestre 2001)**

		España	Com. Valenciana
Población > 16 años (en miles)		32.950,7	3.302,6
Activos (en miles)		17.063,8	1.783,8
Ocupados (en miles)	<b>Total</b>	<b>14.884,3</b>	<b>1.587,8</b>
	Agricultura	928,6	74,4
	Industria	2.930,3	377,1
	Construcción	1.712,3	202,5
	Servicios	9.313,0	933,9
Parados (en miles)	<b>Total</b>	<b>2.179,5</b>	<b>196,0</b>
	Agricultura	206,7	3,2
	Industria	222,8	38,4
	Construcción	192,6	12,4
	Servicios	795,2	89,0
	Perdieron su empleo hace 3 años o más	324,0	22,5
	Buscan primer empleo	438,2	30,5
Tasa de actividad		51,8%	54,0%
Tasa de ocupación		45,2%	48,1%
Tasa de paro		12,8%	11,0%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IVE y EPA, INE, enero 2002.

En la Comunidad Valenciana, la contratación a tiempo parcial está 2,7 puntos por encima de la media española (Tabla 37). En el caso de las mujeres el porcentaje de ocupadas a tiempo parcial alcanza casi el 22% (frente al 17% en España). Entre los asalariados la contratación indefinida está 3,6 puntos por debajo de la media nacional.

Al utilizar como dato estadístico el paro registrado en las oficinas de empleo se ponen de manifiesto las diferencias que existen respecto a las cifras aportadas por la EPA. Estas diferencias están vinculadas al tipo de estadística por registro o muestreo, y a otros aspectos como la definición de variables<sup>47</sup>. La población valenciana sin empleo que constaba en las oficinas del SERVEF en diciembre de 2001 era de 121.626 personas, el 11,3% no habían tenido un empleo anteriormente (Tabla 39). Del total de desempleados el 57,7% eran mujeres (70.180 personas), de ellas 12.387 tenían menos de 25 años.

El 16,9% del conjunto de demandantes de empleo de la Comunidad Valenciana tenía menos de 25 años y el 29,2% eran mayores de 45 años. Si consideramos el nivel académico, sólo encontramos un 5,65% de desempleados con titulación de grado superior, frente a un 31,5% con certificado de escolaridad y un 35,6% con titulación de EGB.

<sup>47</sup> En el texto Muñoz, García y González (1997), entre otros, puede encontrarse un análisis más detallado sobre las diferencias entre fuentes estadísticas.



**TABLA 37**  
**Población ocupada. Media año 2000 (en miles de personas)**

		España			Comunidad Valenciana		
		Varón	Mujer	Ambos géneros	Varón	Mujer	Ambos géneros
<b>Ocupados</b>							
A tiempo completo	Valor	8.832,1	4.478,2	13.310,3	922,8	458,5	1.381,3
	%	97,2	83,1	92,0	96,2	78,1	89,3
A tiempo parcial	Valor	254,6	908,9	1.163,4	36,5	128,7	165,2
	%	2,8	16,9	8,0	3,8	21,9	10,7
<b>Total</b>	<b>Valor</b>	<b>9.086,7</b>	<b>5.387,1</b>	<b>14.473,7</b>	<b>959,4</b>	<b>587,2</b>	<b>1.546,5</b>
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Asalariados</b>							
Contrato indefinido	Valor	4.889,6	2.940,3	7.829,9	502,7	305,9	808,6
	%	69,4	65,8	68,0	66,4	61,3	64,4
Contrato temporal	Valor	2.153,6	1.525,3	3.679,0	254,3	193,2	447,6
	%	30,6	34,2	32,0	33,6	38,7	35,6
<b>Total</b>	<b>Valor</b>	<b>7.043,2</b>	<b>4.465,7</b>	<b>11.508,9</b>	<b>757,0</b>	<b>499,2</b>	<b>1.256,2</b>
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Datos de la EPA-INE, enero 2002.

**TABLA 38**  
**Ocupados por género y situación profesional en la Comunidad Valenciana.**  
**Media año 2000 (en miles de personas)**

		Ambos géneros	Varones	Mujeres
Trabajadores por cuenta propia	<b>Total</b>	<b>288,7</b>	<b>200,8</b>	<b>87,9</b>
	Empleador	95	75,9	19,2
	Empresario sin asalariados o trabajador independiente	166,6	114,4	52,2
	Miembro de cooperativa	5,3	3,9	1,3
	Ayuda familiar	21,7	6,5	15,2
Asalariados	<b>Total</b>	<b>1.256,20</b>	<b>757</b>	<b>499,2</b>
	Sector público	198	101,4	96,7
	Sector privado	1.058,10	655,7	402,5
Otra situación		1,7	1,6	0,1
<b>Total</b>		<b>1.546,50</b>	<b>959,4</b>	<b>587,2</b>

FUENTE: Datos del INE, enero 2002.

**TABLA 39**  
**Paro registrado (diciembre 2001)**

		España	Com. Valenciana
Agricultura		37.771	1.887
Industria		259.102	30.095
Construcción		171.843	10.255
Servicios		874.885	65.696
Sin empleo anterior		231.243	13.693
<b>Total</b>		<b>1.574.844</b>	<b>121.626</b>
Variación interanual	Absoluta	18.462	-1.741
	Relativa	1,19	-1,41
<b>Tasa de paro registrado</b>		<b>9,2%</b>	<b>6,8%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos de paro registrado del INEM y del SERVEF, enero 2002.

La tasa de paro registrado en diciembre de 2001 era del 6,8%, 2,4 puntos por debajo de la media nacional. La variación interanual —respecto al mismo mes del año anterior— indica un descenso de 1,4 puntos (1.741 personas), mientras que en el conjunto de España subió 1,19 puntos (18.462 personas). Esta situación coloca a la Comunidad Valenciana a la cabeza de las Comunidades Autónomas con menor tasa de desempleo registrado en el mes de diciembre de 2001 —junto a Aragón y Cataluña—.

Las cifras sobre contratación registrada en diciembre de 2001 muestran un descenso del 4,5% respecto al mes de diciembre del año anterior (frente al 1,8% en España) (Tabla 40). No obstante, los datos acumulados indican un crecimiento en la contratación del 3,4%, frente al 1,7% de media en España.

En la Comunidad Valenciana en noviembre de 2001 el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo era de 87.800 personas (datos del Boletín Mensual de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre 2001). Durante el año 2000, en esta Comunidad el porcentaje de perceptores de prestaciones por desempleo respecto al número de parados fue superior, en casi 10 puntos, a la media nacional (Tabla 40). No obstante, para establecer la generosidad del sistema, hay que considerar también la cuantía de las prestaciones por desempleo y el nivel de los salarios medios (tasa de sustitución).

El importe medio mensual bruto de la prestación por desempleo (contributiva y asistencial) durante el año 2000 fue de 505,93 euros, 485,64 euros netos (la prestación contributiva alcanzó los 650,88 euros brutos -613,88 euros netos-). La tasa de sustitución en la Comunidad Valenciana durante el año 2000 fue del 39,4%, es decir, los desempleados percibieron una prestación por desempleo neta que representaba el 39,4% de la ganancia total media mensual por trabajador ocupado —1.231,99 euros/mes de media en el año 2000<sup>48</sup>— (la tasa media en España fue del 35,1%). Si sólo consideramos la prestación contributiva, la tasa de sustitución fue del 49,8% en la Comunidad Valenciana y del 44,3% en España. Para los desempleados valencianos que percibían la prestación asistencial, la tasa de sustitución alcanzó sólo el 26,5%.

<sup>48</sup> Este dato, de la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios del INE, hace referencia a los pagos totales que incluye los pagos ordinarios, los extraordinarios y los atrasados.

**TABLA 40**  
**Contratos registrados (diciembre 2001)**

		España	Com. Valenciana
<b>Mensuales</b> <b>(diciembre 2001)</b>	Datos absolutos	959.514	91.881
	<i>Variación interanual*</i>		
	Absoluta	-17.508	-4.373
	Relativa	-1,79	-4,54
<b>Datos acumulados</b> <b>(año 2001)</b>	<i>Indefinidos</i>		
	Absoluto	1.304.087	154.220
	%	9,28	10,95
	<i>Temporales</i>		
	Absoluto	12.752.397	1.253.615
	%	90,72	89,05
	Datos absolutos	14.056.484	1.407.835
	<i>Variación interanual*</i>		
	Absoluta	227.565	48.718
	Relativa	1,65	3,58

\* Respecto al mismo mes del año anterior.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2000, y datos del INEM, enero 2002.

**TABLA 41**  
**Prestaciones por desempleo. Beneficiarios por tipo de prestación, año 2000**

	Nivel contributivo			Nivel asistencial				
	Total	Desempleo total	Desempleo parcial	Subsidio	Subsidio trabajad. eventuales agrarios	Renta activa de inserción	Tasa bruta <sup>1</sup>	Tasa neta <sup>2</sup>
España	1.042.665	446.413	265	367.851	224.170	3.966	52,5	64,7
Comunidad Valenciana	82.183	44.716	32	37.134	—	301	61,9	71,5
Alicante	32.184	15.829	3	16.199	—	153	74,8	85,3
Castellón	7.774	4.749	4	3.013	—	7	83,5	92,9
Valencia	42.225	24.137	25	17.923	—	140	52,5	61,2

<sup>1</sup> Tasa bruta = Beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial y los del subsidio especial de trabajadores eventuales agrarios) por cien, dividido por paro registrado.

<sup>2</sup> Tasa neta = Beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial, los del subsidio especial de trabajadores eventuales agrarios y agrícolas fijos) por cien, dividido por paro registrado en industria, construcción y servicios.

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 2000. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### 5.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EMPLEO

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>49</sup> establece que le corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste (art. 33.1). También se establece que será competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias (art. 35). Y se señala que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica de la Comunidad (art. 34). Las principales transferencias en materia de empleo y formación ocupacional se recogen en la tabla 42.

La Comunidad Valenciana recibió en diciembre de 1998, con efectos a partir de enero de 1999, el traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. Durante ese mismo mes, a través del Decreto 12/1998 del presidente de la Generalitat Valenciana, se asignan las nuevas competencias

**TABLA 42**  
**Transferencias en materia laboral y de formación ocupacional**

<b>Transferencia</b>	<b>Norma</b>
Trabajo (Relaciones laborales)	RD 4105/82 (BOE, 25-02-83) RD 3551/83 (BOE, 06-03-84)
Cooperativas y Sociedades Laborales	RD 4105/82 (BOE, 25-02-83) RD 519/89 (BOE, 19-05-89)
Mediación, Arbitraje y Conciliación	RD 4106/82 (BOE, 25-02-83) RD 668/84 (BOE, 04-04-84)
Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene	RD 4108/82 (BOE, 26-02-83) RD 655/85 (BOE, 13-05-85)
Guarderías Infantiles Laborales	RD 2416/83 (BOE, 13-09-83)
Regulación de Empleo	RD 262/85 (BOE, 07-03-85)
Apoyo al Empleo (Programas)	RD 268/85 (BOE, 09-03-85)
Formación Profesional Ocupacional	RD 1371/92 (BOE, 22-12-92) Resl.22-XII-92 (BOE, 22-01-93)
Servicios de Empleo	R.D. 2673/98 (BOE 29-12-98)

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Guía Laboral y de Asuntos Sociales 2001.

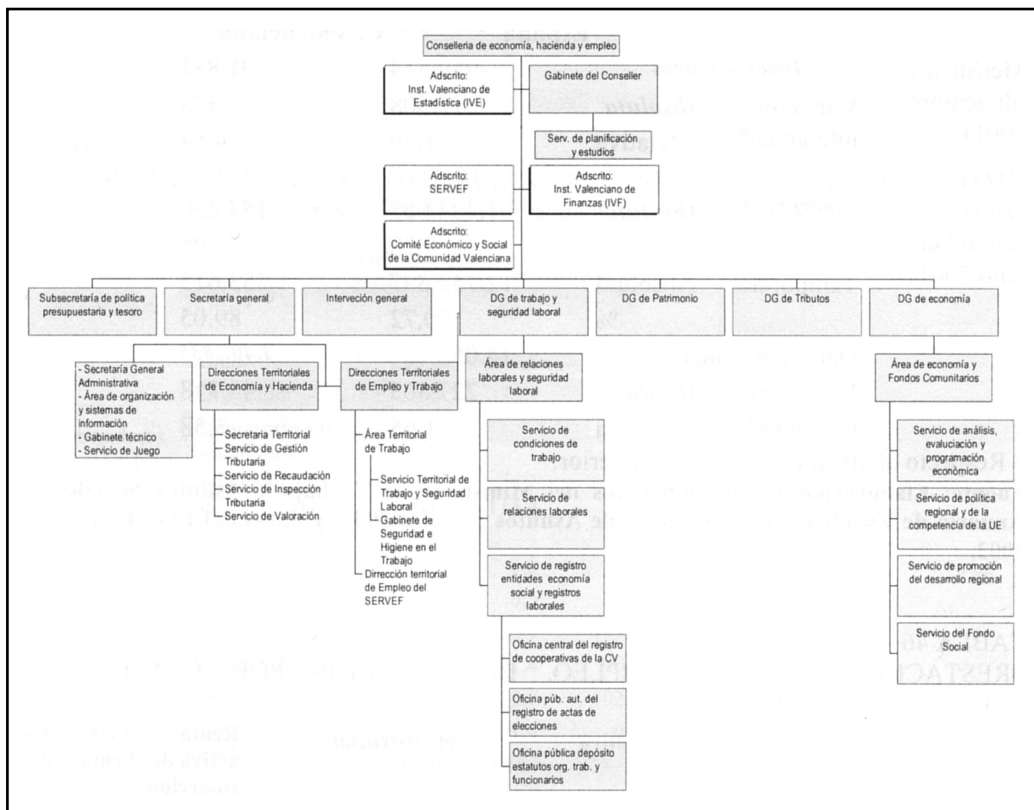
<sup>49</sup> Ley Orgánica 5/1982, de 1 de junio, reformada por la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, y la Ley 36/1997, de 4 de agosto.

a la entonces Conselleria de Empleo, Industria y Comercio. Las **funciones y servicios concretos de la Administración del Estado** que obtiene la Comunidad Valenciana son:

1. En materia de *intermediación en el mercado de trabajo*:
  - a) Las funciones de ejecución relativas a inscripción y registro de los demandantes de empleo; las vinculadas con la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales, así como la comunicación a la Oficina de Empleo de la finalización del contrato de trabajo.
  - b) La autorización de las agencias de colocación, cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad Valenciana, y la emisión de informe preceptivo al INEM en el supuesto de agencias de colocación cuya actividad no quede limitada al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.
  - c) Las funciones del INEM, en el territorio de la Comunidad Valenciana, relativas a las actividades de la Red Eures (European Employment Services).
2. Funciones de *gestión y control de políticas de empleo*:
  - a) Las actuaciones de gestión y control de las subvenciones y ayudas públicas en esta materia, que otorga la Administración del Estado a través del INEM.
  - b) La organización y articulación de los convenios con las entidades asociadas, relativos a los servicios integrados para el empleo.
  - c) La gestión y control de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficios. Se incluye la programación, organización y gestión de las acciones, así como su homologación y la expedición de los certificados de profesionalidad correspondientes.
  - d) Las funciones, exceptuadas las referentes a las prestaciones por desempleo, relativas a los fondos de promoción de empleo.
3. Asume la titularidad de *los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional* situados en Alicante y en Paterna (Valencia)
4. La Comunidad Valenciana designará al presidente y a uno de los vocales representantes de la Administración pública en las *Comisiones Ejecutivas Provinciales del INEM*. Asimismo, ejercerá en el ámbito de esta Comunidad Autónoma las funciones atribuidas hasta el momento al INEM en las *Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral*.
5. La Comunidad Valenciana ejercerá las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores y, en su caso, la *potestad sancionadora* en las materias relativas al empleo y desempleo en los términos que establece la legislación del Estado.

La Generalitat **compartirá una serie de funciones con la Administración del Estado**, relacionadas con el intercambio de información, el registro y tratamiento estadístico de la misma, así como la gestión, pago y control de las prestaciones por desempleo y el seguimiento del colectivo de demandantes de empleo, a los que se dirigen las políticas de empleo que se transfieren. Para garantizar la adecuada coordinación se crea una **Comisión de Coordinación y Seguimiento**, de composición paritaria, y constituida por seis personas: tres designadas por la Administración del Estado y otras tres por la Generalitat Valenciana.

En la actualidad, la **Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo**<sup>50</sup> es el departamento del Gobierno Valenciano responsable, entre otros aspectos, de las transferencias sobre empleo, es decir, del fomento del empleo y la economía social, la formación profesional y la intermediación entre la oferta y la demanda laboral. Esta Conselleria (véase la figura 4) cuenta con cuatro Direcciones Generales (Trabajo y Seguridad Social, Patrimonio, Tributos y Economía) y a ella se encuentran adscritos: el **Instituto Valenciano de Finanzas (IVF)**, entidad autónoma de derecho público creada mediante la Ley 7/1990, de 29 de diciembre; el **Instituto Valenciano de Estadística (IVE)**<sup>51</sup>, entidad autónoma de carácter administrativo regulada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre; el **Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)**, organismo autónomo de naturaleza administrativa, y el **Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana**<sup>52</sup>.



FUENTE: Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, 2002.

Figura 4. *Organigrama de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo. Generalitat Valenciana.*

<sup>50</sup> La estructura de esta Conselleria se recoge en el Decreto 90/2001, de 22 de mayo; desarrollado a través de la Orden de 11 de septiembre de 2001.

<sup>51</sup> El IVE se creó en 1988 (Ley 2/1988 de 17 de mayo, derogada por la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1994).

<sup>52</sup> Ley 1/1993 de 7 de julio, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana; desarrollada por el Acuerdo de 29 de julio de 1994, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicho Comité. Modificada por la Ley 3/1994, de 2 de mayo, de la Generalitat Valenciana.

Los departamentos con competencias en el ámbito laboral son: la Dirección General de Economía y la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social. La primera tiene asignadas diversas funciones vinculadas con el mercado de trabajo, tales como:

- La gestión del *Programa de Desarrollo Local* y del *Programa de Incentivos Regionales a la Inversión*, aplicando una política de corrección de desequilibrios territoriales.
- La planificación y puesta en marcha de la política económica regional —en el marco establecido por la Administración central del Estado, la Unión Europea y la Generalitat—.
- La dirección y coordinación de las actuaciones encaminadas a la captación de inversiones foráneas —en especial las que tengan un mayor efecto multiplicador para la economía valenciana y las que favorezcan la creación de puestos de trabajo de forma directa o indirecta—.
- La realización, promoción y difusión de estudios encaminados a mejorar el conocimiento de la realidad económica valenciana, tanto en los aspectos estructurales como coyunturales.
- El establecimiento de los cauces de relación necesarios con los sindicatos y las organizaciones empresariales, representativos en la Comunidad Valenciana, con el fin de que asesoren y colaboren en la elaboración de los programas económicos del Gobierno Valenciano.
- Diversas competencias vinculadas a los fondos europeos.

La **Dirección General de Trabajo y Seguridad Laboral**<sup>53</sup> tiene encomendada la ejecución de la legislación laboral del Estado; las funciones de prevención y protección de la salud laboral<sup>54</sup>; la regulación de las condiciones individuales y colectivas de trabajo en los casos en que legalmente proceda; las funciones de mediación, arbitraje y conciliación laboral; el Registro de Cooperativas<sup>55</sup> de la Comunidad Valenciana y los registros administrativos de entidades de Economía Social, la inspección y, en su caso, sanción. Desde este departamento también se fomenta el incremento de la productividad a través de estudios, asesoramiento y resoluciones sobre sistemas de organización del trabajo y relaciones humanas en los centros de trabajo.

Territorialmente esta Conselleria se organiza en servicios centrales —ya mencionados— y servicios territoriales. Los primeros tienen competencias sobre toda la Comunidad Valenciana, los otros —de ámbito provincial— constituyen la expresión organizativa del princi-

<sup>53</sup> En este ámbito a través del Decreto 125/1989, de 28 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, se crean las Comisiones Territoriales de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Posteriormente, con el Decreto 202/1990, de 10 de diciembre, se creó el Consejo Valenciano de Salud y Seguridad en el Trabajo. Ya en 1996 se constituye la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Valenciana (Decreto 66/1996, de 25 de marzo), como órgano colegiado asesor de la Generalitat Valenciana, en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo. A fin de desarrollar la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, se crea en cada una de las tres provincias de la Comunidad Valenciana una Comisión Territorial de Seguridad y Salud en el Trabajo.

<sup>54</sup> La Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, establece ayudas anuales dirigidas a desarrollar acciones de prevención de riesgos laborales y promoción de actividades destinadas a la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. La última convocatoria referida al ejercicio 2001 se recoge en la Orden de 29 de agosto de 2001.

<sup>55</sup> La norma que regula las cooperativas en el ámbito autonómico es el Decreto Legislativo 1/1998 de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

pio de desconcentración administrativa, dependen orgánicamente de la Secretaria General y funcionalmente de la misma y de cada Dirección General u organismo autónomo, en las materias vinculadas a sus competencias. Los servicios territoriales están integrados por **Direcciones Territoriales de Economía y Hacienda, y de Empleo y Trabajo**. Estas últimas, se estructuran en el *Área Territorial de Trabajo*, que depende orgánicamente del director Territorial de Empleo y Trabajo, y funcionalmente del mismo y del director general de Trabajo y Seguridad Laboral, y en la *Dirección Territorial de Empleo del SERVEF*, con rango de área.

A través de la Ley 3/2000, de 17 de abril, de la Generalitat Valenciana se creó el **Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)**, cuyo reglamento de organización fue aprobado a través del Decreto 41/2001, de 27 de febrero. El SERVEF es el organismo autónomo de la Generalitat Valenciana, de naturaleza administrativa, encargado de gestionar las políticas de empleo y formación profesional, la intermediación entre ofertantes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral en la Comunidad, de forma coordinada con otros órganos administrativos de la Generalitat. El Servicio se organiza a partir de tres principios básicos:

- a) La autonomía funcional del organismo;
- b) La participación de los agentes sociales y económicos en sus órganos de gobierno, y
- c) El establecimiento de estructuras operativas que posibiliten un diseño territorializado y sectorializado de su actividad.

A éstos, el Reglamento de ejecución añade los siguientes:

- a) La universalidad, transparencia y gratuidad de los servicios;
- b) La garantía de los principios de igualdad y no-discriminación, y de confianza legítima, así como de sujeción al principio de legalidad;
- c) La colaboración y coordinación con los organismos y entidades públicas y privadas para garantizar un servicio público de empleo eficaz.

El Reglamento de Organización del SERVEF establece que sus competencias abarcarán:

— En el ámbito de la *inserción laboral*:

- a) La prestación de los servicios de intermediación laboral a través de los Centros de Empleo y Formación de titularidad autonómica (**centros SERVEF**), que complementarán su intervención con centros colaboradores y asociados mediante su previa homologación;
- b) La autorización, inspección y control de las agencias privadas de colocación y de las Empresas de Trabajo Temporal;
- c) La ejecución y verificación de las actividades de registro de contratos y demandantes de empleo;
- d) La elaboración de la estadística para el seguimiento de las ofertas de empleo y colocaciones, en colaboración con los organismos y entes correspondientes, y
- e) La planificación, ejecución y coordinación de las actividades de información, orientación y asistencia a los demandantes de empleo de forma integral, con introducción de programas de evaluación y control de calidad.



— En el ámbito de la *formación profesional*:

- a) La planificación, ejecución y control de los programas y las acciones de Formación Profesional Ocupacional y Continua, así como el desarrollo de las actuaciones, en el marco autonómico, del Programa Nacional de Formación en vigor;
- b) El asesoramiento y orientación a los ciudadanos en materia de cualificación profesional para su inserción laboral;
- c) La gestión de la formación profesional de los centros propios, planificando, coordinando y controlando las acciones formativas de los centros colaboradores y asociados;
- d) La colaboración con el Consejo Valenciano de Formación Profesional (CVFP)<sup>56</sup> y el Instituto Valenciano de Certificación de las Cualificaciones (IVCC), en particular en el diseño de los sistemas curriculares, metodología de programas y medios didácticos de la formación profesional ocupacional y continua, así como en el diseño y confección de los sistemas de capacitación, profesionalidad y certificación;
- e) La elaboración de estudios de prospección de nuevas profesiones relacionadas con las nuevas tecnologías;
- f) La verificación de la homologación de los centros colaboradores y asociados, y la supervisión y control de su funcionamiento;
- g) La colaboración con el CVFP y el IVCC en el diseño de los programas formativos de los docentes y expertos en el marco de la Formación Profesional Ocupacional Continua, y la regulación de la figura del experto;
- h) Facilitar a las empresas de la Comunidad Valenciana la información necesaria para mejorar la calidad de su actividad productiva, a través de la planificación de la formación profesional de los trabajadores;
- i) Introducir programas de control de calidad de las actividades formativas;
- j) La gestión y control de los programas de Escuela-Taller, Taller de Empleo y Casas de Oficios, Talleres de Formación e Inserción Laboral y programas de Garantía Social.

— En el ámbito de las *políticas activas de empleo*:

- a) Impulsar, desarrollar y ejecutar los programas de creación de empleo estable entre los desempleados;
- b) Promover modalidades de autoempleo y fomento de la economía social, así como de las empresas innovadoras calificadas de «Iniciativa más Empleo» (I + E);

---

<sup>56</sup> Desde 1993 la Generalitat Valenciana asumió la competencia de la gestión del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, pero ya en el año 1990 se creó el Consejo Valenciano de Formación Profesional (Decreto 133/1990, de 23 de julio), modificado en el año 2000 por el Decreto 155/2000 de 17 de octubre. Este último Decreto permite adaptar este organismo a la necesidad de conseguir una mayor coordinación de las administraciones implicadas, introduciendo una participación tripartita y paritaria de los agentes sociales y económicos, y garantizando una coordinación más efectiva con los planes y los programas de ámbito estatal y europeo. Este consejo se constituye como el órgano superior consultivo, de participación institucional, de coordinación y de asesoramiento del Gobierno Valenciano en todo lo relacionado con la formación profesional, y como órgano de participación de los agentes sociales implicados en la formación profesional. Sus objetivos son: Impulsar el desarrollo de la formación profesional, adaptar las cualificaciones profesionales a las competencias requeridas por el sistema productivo con el objetivo de facilitar la creación de empleo estable, y mejorar de forma continuada la competitividad de la economía valenciana.

- c) Desarrollo de las acciones de fomento de empleo en colaboración con las corporaciones locales, e impulso de los pactos territoriales de empleo en colaboración con los agentes sociales y económicos;
- d) Potenciar las medidas que mejoren las oportunidades de promoción sociolaboral de las mujeres;
- e) Fomentar las acciones y ayudas a la creación de empresas y empleo autónomo de las personas discapacitadas y de los mayores de 45 años, así como fomentar el empleo de los sectores en crisis;
- f) Gestionar las actividades del Consejo Valenciano de Cooperativismo y la Comisión Interdepartamental de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, así como prestar asistencia técnica y jurídica en materia de arbitraje y conciliación;
- g) Potenciar la celebración de convenios y acuerdos de colaboración con instituciones públicas, entidades mercantiles y de economía social, para la creación de ayudas a la generación de empleo estable;
- h) Preparación de estudios para mejorar el conocimiento de los yacimientos de empleo y para fomentar el empleo en sectores en crisis;
- i) Coordinar las actuaciones de las unidades territoriales en las materias de su competencia;
- j) La homologación de los centros colaboradores y asociados, y la supervisión y control de su funcionalidad;
- k) Creación del Observatorio del Mercado de Trabajo y Empleo, coordinado con el Consejo Valenciano de Formación Profesional.

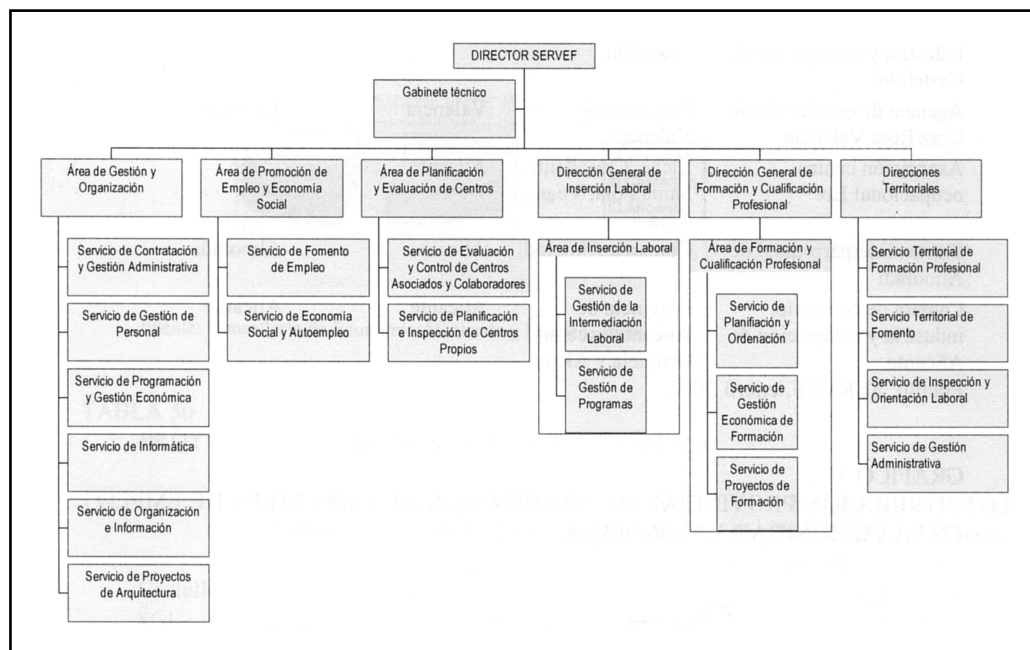
La estructura básica del Servicio está integrada por un órgano superior colegiado, el **Consejo General**, que traza las líneas maestras de actuación del SERVEF, y por el **Consejo de Dirección**, que tiene entre sus funciones el seguimiento y asesoramiento de su actuación ordinaria. Ambos órganos son tripartitos y paritarios, contando con la participación de la Administración, las organizaciones empresariales y los sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Por último, cabe destacar la figura del **Director/a General**, que es considerado el órgano ejecutivo.

La estructura orgánica del SERVEF se recoge en el siguiente organigrama (Figura 5). De la dirección del mismo dependen directamente los siguientes servicios centrales:

- Dos unidades directivas: la Dirección General de Inserción Laboral, y la Dirección General de Formación y Cualificación Profesional.
- Y tres unidades administrativas: El Área de Gestión y Organización, el Área de Promoción de Empleo y Economía Social, y el Área de Planificación y Evaluación de Centros.

Para desarrollar sus funciones el SERVEF cuenta con una red de centros propios y con el soporte de centros externos. Entre los primeros se encuentran los Centros SERVEF-Empleo (antes oficinas de empleo) y SERVEF-Formación (antes Centros de Formación e Inserción Profesional). En los centros SERVEF-Empleo, encargados de la intermediación en el mercado de trabajo<sup>57</sup>, se realizan las siguientes acciones de Información, Orientación y Búsqueda de Empleo (IOBE), dirigidas a desempleados:

<sup>57</sup> El SERVEF está instaurando en sus oficinas de empleo, a través del «Proyecto Tauró», un nuevo sistema informático de gestión en el ámbito de la intermediación laboral.



FUENTE: SERVEF, 2002.

Figura 5. *Organigrama del SERVEF.*

- Entrevista en profundidad.
- Proceso de orientación profesional para el empleo, que conlleva una tutoría individualizada (TI) y diversas acciones grupales (desarrollo de aspectos personales para la ocupación —DAPO—, grupos de búsqueda activa de empleo —BAEG— y taller de entrevista —TE—).
- Autoempleo, ofreciendo información y motivación para el autoempleo (INMA) y asesoramiento de proyectos empresariales (APE).

**TABLA 43**  
**Distribución de centros SERVEF por provincias**

Provincia	Centros SERVEF- Formación	Centros SERVEF- Empleo
Castellón	2	7
Valencia	7	28
Alicante	4	22
<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>13</b>	<b>57</b>

FUENTE: SERVEF, diciembre de 2001.

Estos centros también cuentan con servicios específicos dirigidos a empresas, como el servicio gratuito de selección de personal para empresarios. En esta línea de apoyo a las

empresas, *el Programa de Atención a Empresas (PAE)*, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, facilita a través de subvenciones que las Asociaciones y Federaciones empresariales puedan contratar a técnicos para realizar las siguientes acciones:

- a) Proporcionar a las empresas información sobre los servicios existentes en la Dirección General de Inserción Laboral y en los Servicios Territoriales de Inserción y Orientación Laboral del SERVEF;
- b) Detectar necesidades formativas y de empleo;
- c) Captación de ofertas de empleo, y
- d) Análisis del mercado de trabajo.

Los *centros colaboradores* y *asociados* son entes de naturaleza pública o privada que prestan un servicio de apoyo y complemento en alguna de las áreas competenciales del SERVEF de forma continuada, bajo la supervisión y control del mismo, sin integrarse en su estructura organizativa. Cuando estos centros prestan sus servicios en el ámbito de la intermediación y la orientación laboral deben carecer de ánimo de lucro<sup>58</sup>. Las acciones en este ámbito se concretan en ofrecer información y orientar a los demandantes de empleo hacia el centro SERVEF que les corresponda u otros centros asociados, además de un tratamiento informático de las correspondientes demandas y la captación de ofertas de empleo.

Las entidades colaboradoras, también llevarán a cabo la comprobación de la profesionalidad de los desempleados. Esto implica evaluar su nivel profesional en una ocupación determinada y en un momento dado, tanto en conocimientos como en ejecución de tareas<sup>59</sup>. El nivel profesional otorgado sólo tendrá incidencia, a efectos internos, en el proceso de gestión del empleo y adecuación de demanda y oferta, pero no da lugar a la emisión de certificaciones oficiales sobre niveles o categorías profesionales.

En la política de empleo de la Comunidad Valenciana también participan las **agencias de colocación sin fines lucrativos**<sup>60</sup>, que colaboran con la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo en la intermediación en el mercado de trabajo. Podrán constituirse como tales las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que actúen sin fines lucrativos, garanticen en su ámbito de actuación el principio de igualdad en el acceso al empleo, circunscriban su ámbito territorial o funcional de actuación a lo que se determine en el correspondiente convenio de colaboración y no subcontraten con terceros la realización de los servicios objeto de la autorización concedida (Tabla 44).

<sup>58</sup> La Orden de 4 de mayo de 2000, de la Conselleria de Empleo, recoge las bases reguladoras para la concesión de subvenciones relativas a acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo. La subvenciones para el año 2002 se pueden consultar en la Orden de 4 de marzo de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo (corrección de errores DOGV 22-04-02). Las acciones que se pueden desarrollar en esta convocatoria son: entrevista en profundidad, tutoría individual y autoempleo. Los técnicos y personal de apoyo que se contraten por las entidades colaboradoras para la realización de las entrevistas en profundidad se ubicarán en las dependencias de los centros SERVEF, al objeto de economizar recursos y unificar criterios.

<sup>59</sup> La Orden de 26 de mayo de 1999, de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas para realizar este tipo de acciones. La convocatoria para el año 2001 se recoge en la Orden de 3 de abril de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

<sup>60</sup> Estas entidades quedan reguladas a través del Real Decreto 735/1995, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, junto a los servicios integrados para el empleo; y la Orden de 29 de febrero de 2000, de la Conselleria de Empleo, de adaptación de la normativa estatal sobre este tipo de agencias a la estructura orgánica de la Conselleria de Empleo (DOGV 10-3-00).

**TABLA 44**  
**Agencias de colocación de la Comunidad Valenciana**

Denominación	Ámbito	Provincia en la que actúan	Situación de la sede central
Comisión Española de ayuda al refugiado	Nacional	Castellón, Valencia, Alicante	Madrid
Colegio de psicólogos del País Valenciano	Comunidad Autónoma	Castellón, Valencia, Alicante	Valencia
FSC Discapacidad	Nacional	Castellón, Valencia, Alicante	Madrid
Fundación Servicio Valenciano de Empleo	Comunidad Autónoma	Castellón, Valencia, Alicante	Valencia
Cámara Comercio, Industria y Navegación de Castellón <sup>65</sup>	Provincia de Castellón	Castellón	Castellón
Agencia de colocación de Cruz Roja Valencia	Provincia de Valencia	Valencia	Valencia
Asociación centro ocupacional Elche	Elche, Crevillente, Santa Pola, Vega Baja	Alicante	Elche
Caritas interparroquial de Almoradí	Comarca Almoradí	Alicante	Almoradí
Cámara Comercio, Industria y Navegación de Alicante	Provincia de Alicante (excepto Orihuela y Alcoy)	Alicante	Alicante

FUENTE: SERVEF, enero de 2002.

#### 5.4. PLANES Y PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE EMPLEO

En el ámbito de la programación económica regional, orientada a sistematizar las inversiones públicas en diversas áreas socioeconómicas en periodos plurianuales, en la Comunidad Valenciana desde 1984 hasta mediados de la década de los 90 se elaboraron tres Planes Económicos (PEV) (Ródenas y Sánchez, 1994). A estos planes les sucedió el *Acuerdo Valenciano para el Empleo y la Formación 1996-2000 (AVEF)*, suscrito en julio de 1996 e impulsado en marzo de 1999 con un nuevo pacto, en el que participaron las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Valenciana y la Administración autonómica (Aragón, 2000). El AVEF se caracteriza por integrar medidas de fomento de empleo con las relativas al desarrollo socioeconómico de la Comunidad, recogiendo las siguientes líneas de actuación:

- Desarrollo socioeconómico.
- Mercado de Trabajo.
- Política Industrial y de Servicios.
- Política Agraria y Medio Ambiente.

En julio de 2001 se firmó un nuevo acuerdo entre sindicatos (UGT-PV y CCOO-PV), empresarios (CIERVAL) y Administración autonómica denominado *Pacto Valenciano para*

<sup>61</sup> Ley 11/1997 de 16 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.

*el Crecimiento y el Empleo 2001-2006* (PAVACE). Este nuevo pacto abarca un ámbito mayor de actuaciones incidiendo sobre:

- El fomento del desarrollo económico y de la actividad empresarial.
- Las políticas integrales en el mercado de trabajo (fomento del empleo, la formación profesional, la intermediación y las relaciones laborales).
- Desarrollo del cooperativismo y la economía social.
- La modernización y mejora de la competitividad de los sectores productivos (política agraria y de pesca, política industrial, política comercial y política turística).
- Las políticas de Bienestar Social (sanidad, servicios sociales, vivienda y medio ambiente).

Las políticas del mercado de trabajo desarrolladas por la Administración valenciana podrían organizarse en tres grandes bloques:

- a) Programas de fomento del empleo;
- b) Programas de formación, y
- c) Otros programas.

Dentro del primero incluiríamos:

- Las medidas de fomento del empleo estable.
- El empleo público de interés social y el desarrollo local.
- El empleo de personas con discapacidad.
- Fomento del empleo para emprendedores.
- Desarrollo de la economía social.
- Guarderías infantiles laborales.

Entre los programas de formación se encuentran los de garantía social, la formación profesional ocupacional y continua, los talleres de formación e inserción laboral y las escuelas taller, casas de ocios y talleres de empleo. En el último grupo incluimos las ayudas vinculadas a la prejubilación, los incentivos regionales a industrias instaladas en zonas de promoción económica de la Comunidad Valenciana y los programas europeos, así como la renta activa de inserción. Veamos cada uno de ellos.

#### **5.4.1. Fomento del empleo**

##### ***a) Fomento del empleo estable y otras medidas de apoyo a la creación de empleo<sup>62</sup>***

Este programa incluye diversas medidas de incentivo a la contratación de carácter estable, a fin de favorecer la creación de puestos de trabajo y la inserción de personas desempleadas con especiales dificultades. Se subvenciona a las empresas, personas físicas y enti-

<sup>62</sup> Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones de los programas de fomento del empleo estable y otras medidas de apoyo a la creación de empleo para el año 2001. Modificada por la Orden de 4 de diciembre de 2001 (DOGV 7-12-01) y la Orden de 13 de marzo de 2002 (DOGV 26-3-02).

dades privadas sin ánimo de lucro (se excluyen las empresas de trabajo temporal) que realizan este tipo de acciones, así como a los trabajadores que dejen de prestar servicios en las empresas o disminuyan su jornada laboral a causa de la reordenación de la jornada laboral u otras medidas de reparto del tiempo de trabajo. Las medias concretas son:

- *Programa específico de ayudas a los jóvenes desempleados*, subvencionando a las empresas que realicen contratos en prácticas y en formación (siempre que incluyan, en este último caso, una cláusula de compromiso de contratación indefinida) con una duración de un año o superior, al igual que la transformación de estos contratos en indefinidos sin ruptura de la relación laboral con la empresa.
- *Programa de fomento a la contratación indefinida a jornada completa o a tiempo parcial de trabajadores desempleados*, excluidos los contratos fijos discontinuos. El programa promueve incentivos económicos a las empresas que contraten de forma indefinida a trabajadores que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:
  - a) Jóvenes menores de 25 años que posean una antigüedad en el desempleo igual o superior a 120 días y que no exceda de 180 días;
  - b) Desempleados mayores de 25 años que posean una antigüedad, como tales, igual o superior a 270 días y que no exceda de 365 días;
  - c) Desempleados en quienes no concurren las circunstancias anteriores, inscritos en los centros SERVEF por un periodo ininterrumpido de más de 365 días.
- *Programa de ayudas a la contratación de personas desempleadas en situación de riesgo de exclusión social* (minorías étnicas, inmigrantes, internos/as de instituciones penitenciarias, drogodependientes en fase de deshabitación, etc.), incentivándose la contratación temporal o indefinida (parcial o a jornada completa). Las acciones que se apoyan desde este programa se estructuran en:
  - Ayudas a entidades promotoras, constituidas por Administraciones o entidades sin ánimo de lucro, que promuevan proyectos que supongan la integración laboral de personas en situación de riesgo de exclusión social en el mercado laboral ordinario, utilizando para ello personal de apoyo (buscador de empleo, gestor de empleo, preparador laboral o similares). La subvención —máximo 6 meses— estará dirigida a la contratación de dicho personal de apoyo.
  - Ayudas a empresas o entidades colaboradoras. Se destinan ayudas a las empresas o entidades que, acreditadas como colaboradoras del proyecto por las entidades promotoras del mismo, contraten a desempleados inscritos en los centros del SERVEF en situación de riesgo de exclusión social. Asimismo, se destinarán ayudas a las empresas que contraten directamente a trabajadores en situación de exclusión social. En este caso los trabajadores deberán acreditar la realización de talleres de inserción sociolaboral organizados por el SERVEF e impartidos en los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de la ayuda. Con estas ayudas se subvencionará:
    - a) La contratación temporal, parcial o a jornada completa, con una duración mínima de 3 meses;
    - b) La contratación indefinida directa a jornada completa o parcial, y
    - c) La transformación en indefinidos de los contratos temporales.



- *Programa de ayuda a la creación y mantenimiento de guarderías infantiles en el seno de empresas.* Podrán obtener estas ayudas económicas las empresas privadas que hayan generado empleo neto en el último año y promuevan la creación o mantenimiento de guarderías infantiles de primer ciclo (de 0 a 3 años) en su seno, dirigidas a los hijos de los trabajadores de la empresa solicitante, siempre que las actividades se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Quedan excluidas las corporaciones locales y los organismos y entidades de derecho público dependientes de cualquier Administración pública, así como las entidades sin ánimo de lucro y los centros de educación infantil concertada con la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.
- *Fomento del empleo derivado de la reordenación de la jornada laboral y otras medidas de reparto del tiempo de trabajo,* subvencionando las nuevas contrataciones surgidas por estos motivos. Con este programa se pretende favorecer la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas, apoyando la modernización de la organización del trabajo, y facilitar la conciliación de la vida laboral con la vida familiar, a la vez que se genera nuevo empleo. Los trabajadores contratados deben formar parte de alguno de los siguientes grupos de población: jóvenes desempleados menores de 30 años, desempleados mayores de 45 años, desempleados inscritos en las oficinas de empleo por un periodo mínimo de 180 días previos a la fecha de formalización del contrato, mujeres o *discapacitados*. Las modalidades de intervención abarcan los siguientes aspectos:

- Incentivos a los contratos indefinidos (a tiempo completo o parcial) celebrados como consecuencia de un acuerdo en la empresa para conseguir una organización más eficaz del tiempo de trabajo, siempre que suponga un incremento del empleo neto, circunstancia que deberá cuantificarse y mencionarse expresamente, así como el número de años en el que podrá conseguirse la nueva organización del tiempo de trabajo. La cuantía de las ayudas aumenta si se contrata a desempleados mayores de 45 años y a mujeres.
- Incentivos a las contrataciones que se realicen para sustituir horas extraordinarias, sobre la base de un acuerdo entre trabajadores y empresa. La cuantía de las ayudas también aumenta si se contrata a desempleados mayores de 45 años y a mujeres. En el supuesto de ser un contrato temporal deberá tener una duración mínima de 6 meses.
- Incentivos a las nuevas contrataciones a tiempo parcial para realizar la jornada de trabajo que quede libre debido a la jubilación parcial de trabajadores de la empresa. Se incentivan económicamente los nuevos contratos de relevo que se realicen, siempre que se pacten entre sus cláusulas las siguientes condiciones:
  - a) Que la duración del contrato de relevo sea, al menos, de un año, y
  - b) Una vez producida la jubilación del trabajador relevado, el contrato del relevante se convierta en indefinido y a jornada completa.

Las ayudas se destinarán a:

- a) Las empresas que realicen contratos indefinidos (la cuantía de las ayudas aumenta si se contrata a desempleados mayores de 45 años y a mujeres) o mantengan las contrataciones indefinidas para las que se hubieran solicitado la subvención y reuniendo los requisitos no hubieran sido resueltas en el ejercicio presupuestario en que se presentarán, y



- b) Los trabajadores que acceden a los supuestos de jubilación parcial, siempre que ésta de lugar a un nuevo contrato de relevo y esté en vigor durante el periodo de jubilación parcial.
- Nuevas contrataciones por ausencias legales o disminución, por decisión del trabajador, de su tiempo de trabajo. Las subvenciones se dirigen tanto a los trabajadores como a las empresas. Respecto a los primeros, los contratos de interinidad (a tiempo completo o parcial) que se realicen con trabajadores desempleados demandantes de empleo contarán con ayudas asignadas al trabajador que deje de prestar servicios, siempre que dichas contrataciones se destinen a la cobertura de vacantes por alguna de las siguientes razones:
  - a) Guarda legal;
  - b) Cuidado de familiares enfermos;
  - c) Excedencia voluntaria, y
  - d) Mutuo acuerdo de las partes.

En cuanto a las empresas, este programa tiene como finalidad subvencionar las contrataciones (a tiempo completo o parcial) de desempleados con una duración mínima de tres meses, destinadas a la cobertura de puestos de trabajo originados por:

- a) Maternidad;
  - b) Riesgo en el embarazo;
  - c) Acogimiento y adopción;
  - d) Guarda legal;
  - e) Cuidado de familiares enfermos;
  - f) Excedencia voluntaria;
  - g) Excedencia forzosa, o
  - h) Mutuo acuerdo de las partes.
- Incentivos para la realización de estudios y asistencia técnica orientados a la puesta en marcha de planes de reordenación de la jornada laboral en la empresa. Las ayudas permitirán cofinanciar estudios e intervenciones realizadas por profesionales externos y su obtención estará condicionada a la aplicación parcial o total de las medidas propuestas.

### ***b) Programa de empleo público de interés social y fomento del desarrollo local<sup>63</sup>***

En este ámbito las subvenciones están dirigidas a apoyar la realización de obras y servicios de interés general y social, incluyendo actuaciones en barrios de acción preferente y la mejora del empleo rural, y a fomentar el desarrollo local y los Pactos Territoriales para el Empleo.

---

<sup>63</sup> Las fuentes jurídicas de este programa son: Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda, Empleo; modificada por Orden de 13 de noviembre de 2001(DOGV 29-11-01); y Orden de 28 de febrero de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se da publicidad a las líneas de crédito y al importe global máximo destinado a financiar la concesión de subvenciones de este programa.

— *Subvenciones para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.* Con esta ayuda los organismos beneficiarios pueden financiar los costes salariales derivados de la contratación de personas desempleadas. Los trabajadores objeto de las contrataciones se seleccionarán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Mayor adecuación al puesto de trabajo ofertado;
- b) Condición de *discapacitado*;
- c) Nivel de protección por desempleo de los posibles beneficiarios;
- d) Existencia de responsabilidades familiares, entendiéndose por éstas tener a cargo al cónyuge, a hijos menores de 26 años, mayores discapacitados o menores acogidos;
- e) Edad y condición de mujer.

Se establecen ayudas dirigidas a:

- Corporaciones locales y entidades dependientes o vinculadas a ellas que contraten trabajadores desempleados bien para la ejecución de obras o prestación de servicios considerados de interés general o social, bien para realizar actuaciones medioambientales. Respecto a las primeras se dará preferencia a:
  - a) Las que se realicen en servicios de utilidad colectiva (mejora de la vivienda, vigilancia y seguridad, revalorización de espacios públicos urbanos, transportes colectivos, comercios de proximidad, actividades que afecten a la gestión de residuos, gestión de aguas, protección y mantenimiento de zonas naturales, así como aquellas que incidan directa o indirectamente en el control de la energía), servicios de ocio y culturales (promoción del turismo, desarrollo cultural local, promoción del deporte y sector audiovisual), servicios personalizados de carácter cotidiano (cuidado de niños, prestación de servicios a domicilio a personas incapacitadas o mayores, ayuda a jóvenes en dificultad y con desarraigo social);
  - b) Proyectos que permitan y apoyen la creación permanente de un mayor número de puestos de trabajo;
  - c) Los que acrediten un mayor nivel de inserción laboral, y
  - d) Proyectos que cuenten con la financiación de las entidades solicitantes para realizar acciones complementarias, que mejoren la eficacia de este programa.

Las acciones medioambientales se enmarcan en el *Programa de Actuaciones para la Mejora del Empleo Rural (PAMER)*, financiado con cargo al Fondo Social Europeo. Este programa está integrado por planes destinados a la contratación de personas desempleadas para que realicen trabajos en el ámbito rural y en actividades medioambientales, promovidos por entidades locales. Las ayudas del PAMER permiten realizar tareas tales como: desbroce selectivo de matorral, en monte arbolado; acondicionamiento de cauces, ríos y riberas; saneamiento y mejora de cortafuegos y fajas de protección; regeneración de caminos forestales, sendas y áreas recreativas; mantenimiento de balsas para labores de extinción de incendios forestales; poda y clareo del monte bajo; limpieza de barrancos o conservación de suelos. Las ayudas están dirigidas a la contratación de desempleados, sufragando los costes laborales y de Seguridad Social, la adquisición de equipos de protección individual (EPI) y la inversión en inmovilizado material, necesario para el desarrollo de las tareas.

- Órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, entidades autónomas de la Generalitat Valenciana, universidades y otras entidades e instituciones sin ánimo de lucro que operen en la Comunidad Valenciana, que contraten a trabajadores desempleados para la ejecución de obras o prestación de servicios considerados de interés general y social, y que gocen de capacidad técnica y de gestión suficientes para la ejecución del correspondiente proyecto.
- Las entidades locales en cuyos términos estén ubicados Barrios de Acción Preferente<sup>64</sup>, así como las entidades sin ánimo de lucro que actúen en estas zonas, que previamente hayan suscrito un convenio de colaboración con la entidad local, y contraten a trabajadores desempleados menores de 30 años residentes en dichos barrios.

— *Subvenciones dirigidas al fomento del desarrollo local.* Dentro de este epígrafe se incluyen:

- Las subvenciones para la contratación, por parte de corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a ellas, de agentes de empleo y desarrollo local. Éstos tienen como misión principal colaborar en la promoción e implementación de políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de la actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo. La subvención se concederá por un periodo de un año, prorrogándose por periodos anuales con un máximo de cuatro años.
- Subvenciones destinadas a la formación de los Agentes de Desarrollo Local, para financiar parcialmente los costes de formación y actualización permanente de estos profesionales.
- Subvención para estudios de mercado y campañas para la promoción local, promovidas por corporaciones locales o entidades dependientes de ellas. La Conselleria financia parcialmente los costes de estudios e informes, realizados con medios ajenos, que tengan por objeto conocer las posibilidades de desarrollo e implantación de empresas en su zona. Asimismo, podrá financiar parcialmente los costes de aquellas campañas de carácter técnico, realizadas con medios ajenos, que puedan llevarse a cabo para atraer inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante (tales como intercambios de conocimientos y experiencias de promoción económica local que estimulen la creación de actividad empresarial).
- Ayudas para el desarrollo local<sup>65</sup>. Dirigidas a impulsar la actividad económica y el empleo, y reducir los desequilibrios territoriales. Podrán solicitar estas ayudas las corporaciones locales y otros entes públicos, organismos autónomos locales, instituciones públicas, organizaciones sindicales, empresariales y otras entidades privadas sin ánimo de lucro. Se apoya la financiación de infraestructuras y equipamientos para: el asesoramiento empresarial y la prestación de servicios a empresas (a excepción de los polígonos industriales); uso público para la promoción del turismo interior; actividades de protección y mantenimiento de espacios naturales

<sup>64</sup> Los barrios declarados de Acción Preferente son los siguientes (Generalitat Valenciana, 2001c): 1000 Viviendas (Alicante), La Tafalera (Elda), Los Palmerales (Elx), 613 Viviendas (Burjassot), La Coma (Paterna), Baladre (Sagunt), Barrio del Cristo (Mancomunidad Aldaia-Quart). Su regulación queda recogida en el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana.

<sup>65</sup> Estas ayudas quedan reguladas a través de la siguiente fuente jurídica: Decreto 98/2000, de 27 de junio, del Gobierno Valenciano, modificado por el Decreto 112/2001, de 19 de junio.

protegidos; actividades de recuperación de oficios y cualificaciones tradicionales ligadas a la revitalización de las economías locales; actividades sociales y deportivas para los municipios de interior de menos de 1.000 habitantes. Se podrán incentivar las siguientes inversiones: adquisición de terrenos, coste de infraestructura y urbanización adecuados a las necesidades del proyecto; coste de obra vinculada al mismo; coste de los trabajos de planificación; ingeniería del proyecto y dirección facultativa del mismo, y coste del equipamiento.

- *Apoyo a pactos territoriales para el empleo.* El objetivo de estas ayudas es activar el proceso de desarrollo local en el que los agentes interesados colaboren y se comprometan a valorar el potencial comarcal de creación de empleo, movilizandolos todos los recursos disponibles para conseguir una estrategia aceptada por todos los agentes implicados y formalizándose mediante un pacto territorial para el empleo. Para ello se podrán conceder subvenciones que permitan financiar parcialmente los gastos de mantenimiento, funcionamiento y actuaciones de las organizaciones que surjan como consecuencia de dichos pactos, siempre que realicen actuaciones dirigidas a promover la generación de empleo en el entorno local. Entre dichos gastos podrán incluirse el personal específicamente contratado, las asistencias técnicas, la celebración de seminarios, los alquileres de locales y equipos, las dietas y desplazamientos, la publicidad y los gastos corrientes, quedando excluidas las inversiones en inmovilizado. Los solicitantes podrán ser las entidades públicas o consorcios de carácter público que suscriban pactos territoriales para el empleo, a través de convenios de colaboración con la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

### c) *Fomento de empleo de personas con discapacidad*<sup>66</sup>

Las medidas dirigidas a facilitar y promover la integración laboral de personas con discapacidad<sup>67</sup>, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, están en consonancia con las

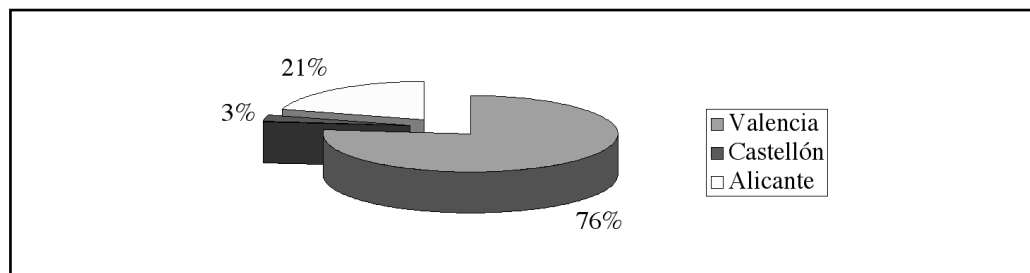
<sup>66</sup> Las normas jurídicas vinculadas a este tipo de medidas son: Ley 13/1982, de 7 de abril, de la Jefatura del Estado, de Integración Social de los Minusválidos; Real Decreto 2273/85, 4 de diciembre de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que regula los Centros Especiales de Empleo; Real Decreto 1368/85, de 17 de julio de 1985, que regula la relación laboral de carácter especial de los discapacitados que trabajan en este tipo de centros (modificado por el Real Decreto 427/1999); Orden de 10 de abril de 1986, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Minusválidos de la Comunidad Valenciana; Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de la Jefatura del Estado, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento del empleo de personas con discapacidad (modificada por la Orden de 24 de abril de 2001 y la Orden de 26 de noviembre de 2001).

<sup>67</sup> Existen diversas publicaciones sobre la situación de las personas discapacitadas en el mercado laboral, entre ellas destacamos las publicadas por la Escuela Libre Editorial / Fundación ONCE: PIMENTEL, M. y Otros (1998): La situación del empleo de las personas con discapacidad en España, propuestas para su reactivación, Colección Solidaridad, Madrid; THORNTON, P. & LUNT, N (1998): Políticas de empleo para personas con discapacidad en dieciocho países occidentales, Colección Nova Europa, Madrid; VV.AA. (1998): La Economía Social y los Nuevos Yacimientos de Empleo, Colección Nova Europa, Madrid; NÚÑEZ GONZÁLEZ, C. (2000): La integración laboral de las personas con discapacidad. Régimen jurídico, Colección Tesis y Praxis, Madrid; LAURENT VISIER, L.; THORNTON, P. y MORA, V. (2000): Nuevas experiencias internacionales en materia de empleo de personas con discapacidad, Colección Nova Europa, Madrid; VIORRETA ARABAOLAZA, C. (ed.) (2001): La Capacidad de Teletrabajar. Formación de teletabajadores y Servicios de apoyo, el Telecentro CEPADITE. Colección Poliedro, Madrid.

establecidas a escala nacional<sup>73</sup>. En base a ello, y desde la dimensión regional, se promueve:

- a) El apoyo a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo para personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo;
- b) Subvenciones para promover la contratación de personas con discapacidad psíquica, a través del programa «Empleo con Apoyo»;
- c) Subvenciones a la contratación indefinida y temporal de personas discapacitadas en el mercado ordinario de trabajo, y
- d) Subvenciones para trabajadores discapacitados desempleados que pretendan constituirse como trabajadores autónomos.

— *Fomento de empleo en Centros Especiales para personas con discapacidad.* En la Comunidad Valenciana existen 117 Centros Especiales de Empleo (CEE) para personas con discapacidad, la mayoría pertenecientes a entidades privadas (asociaciones, cooperativas o sociedades anónimas y limitadas). Su distribución por provincias se recoge en el gráfico siguiente:



FUENTE: Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, abril 2002.

Gráfico 31. *Distribución provincial de los Centros Especiales de Empleo en la Comunidad Valenciana.*

Los CEE son empresas que en su estructura y organización se ajustan a las empresas ordinarias, pero con el requisito de que en su plantilla el 70% de los trabajadores, como mínimo, deben poseer una minusvalía reconocida igual o superior al 33%. Su objetivo principal es realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones de mercado y teniendo como finalidad asegurar un empleo remunerado y prestar los servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores discapacitados (Generalitat Valenciana, 2001c). Para optar a estas ayudas estos centros deberán estar calificados e inscritos como tales en el registro administrativo creado al efecto. Las ayudas existentes en la Comunidad Valenciana hacen referencia a:

<sup>68</sup> En este ámbito, el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) negoció con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y posteriormente fue aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 1997 el «Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad», cuyo contenido, articulado en cuatro bloques —participación institucional, formación profesional, intermediación laboral y contratación e inserción laboral—, se ha tenido en cuenta en las políticas de empleo para las personas con discapacidad impulsadas por el Gobierno. Siguiendo esta línea de trabajo, el Comité Ejecutivo del CERMI aprobó en noviembre de 2000 un nuevo documento denominado «Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI», que incide sobre la integración laboral, la promoción de la iniciativa empresarial, la adecuación del entorno social y laboral, y las medidas fiscales.

- El mantenimiento de puestos de trabajo, subvencionando:
  - a) Los salarios con una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social y ayudas para cubrir gastos financieros relativos a los mismos.
  - b) La asistencia técnica destinada a realizar estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis y otros de naturaleza análoga, auditorías e informes económicos; el asesoramiento en las diversas áreas de gestión empresarial; y excepcionalmente, en aquellos Centros Especiales de Empleo que tengan en plantilla un mínimo de tres personas con discapacidad psíquica, la contratación de personal o servicios de apoyo laboral, psicológico, terapéutico o de rehabilitación.
  - c) La adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.
  - d) El saneamiento financiero, con el fin de lograr que el centro alcance niveles de productividad y rentabilidad que garanticen su viabilidad y estabilidad.
  - e) El equilibrio presupuestario de los Centros que carezcan de ánimo de lucro, que sean de utilidad pública e imprescindibilidad —declarada mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales—, y cuyos resultados adversos no deriven de una gestión deficiente a juicio de la Administración.

Para la concesión y determinación de la cuantía de la ayuda se tendrán en cuenta, entre otros aspectos: la actividad, la dimensión, la estructura y gerencia del centro, la composición de la plantilla, la modalidad y condiciones de los contratos, y los servicios de ajuste personal y social que se preste a los trabajadores discapacitados.

- Generar empleo estable —a través de la creación o ampliación de la plantilla de los Centros Especiales de Empleo—. Los solicitantes deberán justificar la inversión para alguna de las siguientes acciones: asistencia técnica —estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis; auditorías e informes económicos; asesoramiento en las diferentes áreas de gestión empresarial—, inversión fija en proyectos de interés social y subvención parcial de intereses de préstamos.

— *Empleo con apoyo*. Se establece un programa de subvenciones para promover la contratación de personas con discapacidad psíquica, distinguiendo entre:

- Entidades promotoras: El objetivo de las ayudas, en este caso, es promover proyectos que supongan una experiencia innovadora en el ámbito de la integración laboral de las personas con discapacidad psíquica en el mercado ordinario de trabajo, así como el mantenimiento de los puestos de trabajo ya creados en empresas colaboradoras, utilizando para ello los servicios del personal de apoyo (buscador o gestor de empleo, preparador laboral, formador, etc.). Los solicitantes podrán ser administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que no ostenten la calificación de Centros Especiales de Empleo.
- Entidades colaboradoras: También se destinarán ayudas a las entidades que, acreditadas como colaboradoras del proyecto por las entidades promotoras del mismo, contraten a personas con discapacidad psíquica por tiempo determinado. Podrán solicitar estas ayudas las administraciones públicas, así como entidades y empresas —públicas y privadas— cualquiera que sea su forma jurídica de constitución y que no ostenten la calificación de Centro Especial de Empleo.

- *Subvenciones a la contratación indefinida de trabajadores discapacitados.* Estas ayudas, consistentes en una subvención por trabajador contratado más la bonificación de las cuotas a la Seguridad Social, están dirigidas a empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, que tengan centros de trabajo en la Comunidad Valenciana. Estas empresas deberán contratar a personas discapacitadas desempleadas por tiempo indefinido y a jornada completa, o mantener como trabajadores a discapacitados desempleados que se hubieran integrado en los últimos tres meses del año anterior, así como, en el caso de las cooperativas de trabajo asociado, incorporar a trabajadores discapacitados como socios. Además, las empresas podrán optar a una subvención, compatible con las anteriores ayudas, destinada a la adaptación de los puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador (si la ayuda no fuese solicitada por la empresa podrá ser solicitada por el propio trabajador). No obstante, la transformación en indefinidos a jornada completa o a tiempo parcial, de los contratos temporales, de aprendizaje, en prácticas, para la formación, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación celebrados con trabajadores discapacitados, también serán objeto de la ayuda establecida. Las entidades beneficiarias están obligadas a mantener la estabilidad en el empleo de los trabajadores discapacitados contratados por un período mínimo de tres años.
- *Apoyo a la contratación temporal de personas con discapacidad.* Los solicitantes serán empresas y entidades privadas sin ánimo de lucro, que contraten temporalmente a trabajadores discapacitados, siempre que el contrato tenga una duración mínima de doce meses.
- *Fomento de empleo autónomo para personas discapacitadas.* Se establecen ayudas que contribuyen a la inversión en capital fijo, y subvenciones financieras de los intereses de los préstamos destinados a sufragar las inversiones necesarias para la constitución en trabajadores autónomos. Entre los criterios para resolver las solicitudes de ayuda se encuentran:
  - a) La trascendencia social y sobre el empleo en el entorno geográfico en que se desarrolle la actividad, especialmente si esta incide en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo;
  - b) La aportación económica del trabajador, y
  - c) La situación de los débitos que pudieran existir por parte del solicitante con la Seguridad Social y la Hacienda Pública.

#### **d) Programa Emprendedores<sup>69</sup>**

El programa incluye incentivos y ayudas económicas destinadas a favorecer la generación de empleo a través de la creación de actividad empresarial independiente, tanto de forma individual como por empresas mercantiles constituidas por personas desempleadas o calificadas como I+E.

---

<sup>69</sup> Este tipo de ayudas se regulan a través de la orden de 29 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento general para su concesión. Modificada por la Orden de 17 de abril de 2001(DOGV 26-4-01) y la Orden de 4 de diciembre de 2001 (DOGV 7-12-01).

— *Programa de ayudas económicas a trabajadores desempleados que creen puestos de trabajo a través de una actividad empresarial independiente:*

- Ayudas a microempresas mercantiles constituidas y promovidas mayoritariamente por mujeres desempleadas que se integren en ellas como trabajadoras, excluyendo las entidades de economía social. Se considera microempresa la que cuenta con menos de 5 trabajadores en la fecha de solicitud de la ayuda, y cuya última facturación y balance general anuales sean inferiores a 2 millones de euros. Las ayudas van destinadas a:
  - a) La constitución de la microempresa;
  - b) La reducción de intereses de préstamos destinados a financiar las inversiones iniciales;
  - c) La contratación por tiempo indefinido y a jornada completa de su primer trabajador, y
  - d) La contratación de los servicios de asistencia técnica de un experto que preste su apoyo a la empresa en actividades relacionadas con la función gerencial, y para la realización de actividades de formación, que incluirá los cursos que el beneficiario o las trabajadoras de la empresa puedan recibir para obtener y mejorar sus conocimientos sobre la gerencia o áreas directivas de la empresa.

Las ayudas previstas en este apartado serán incompatibles con las ayudas al autoempleo de personas discapacitadas, el empleo estable de trabajadores por cuenta ajena, y con cualquier otra recibida por el mismo concepto en los últimos cinco años. La persona o entidad beneficiaria de las ayudas establecidas deberá contribuir a la financiación de los gastos derivados de la actuación para la que se conceda la subvención, al menos, en un porcentaje no inferior al 25% de los mismos.

- Fomento del empleo autónomo. Existen ayudas a trabajadores desempleados que se constituyan en trabajadores autónomos o pasen a desarrollar una actividad profesional por cuenta propia (emprendedores), así como subvenciones para la reducción de intereses de préstamos destinados a financiar las inversiones necesarias para iniciar su actividad, y para la contratación por tiempo indefinido y a jornada completa de su primer trabajador.

— *Programa de ayudas a empresas calificadas como I+E:*

- Solicitud de calificación de proyectos empresariales como I+E e inscripción en el registro. Tendrán esta consideración los proyectos empresariales promocionados y/o apoyados por una corporación local o por la Generalitat Valenciana, con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo en su ámbito territorial. Se entenderá que existe el referido apoyo cuando se ponga a disposición del promotor la aportación de recursos económicos y/o materiales<sup>70</sup>. Además, estas empresas deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Contemplar la contratación de trabajadores o la incorporación de socios al proyecto de cooperativas o sociedades laborales;

<sup>70</sup> En el caso de la Generalitat se entenderá que dicho apoyo se produce cuando el director del SERVEF emita un informe favorable de viabilidad del proyecto empresarial.



- b) Una plantilla prevista no superior a 25 trabajadores, si sobrepasa esta cifra sólo podrá concederse ayuda por un número de trabajadores que no exceda de la misma;
- c) Que se trate de una empresa de nueva creación y si ya existía que el proyecto se concrete en la creación de un nuevo centro de trabajo, ampliándose su plantilla;
- d) Que la producción de bienes o servicios esté relacionada con actividades económicas emergentes o que, dentro de una actividad tradicional en la zona, cubra necesidades no satisfechas por la estructura existente;
- e) Que reúna condiciones de viabilidad técnica, económica y financiera. Esta consideración corresponde otorgarla a la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

Las empresas que tengan su origen en proyectos de I+E podrán constituirse bajo cualquier forma jurídica, incluidas las distintas fórmulas de economía social.

- Las subvenciones para proyectos y empresas calificados como I+E se destinarán a:
  - a) La reducción de intereses de préstamos en inversiones para su creación y puesta en marcha;
  - b) Apoyar la función gerencial ayudando al promotor o empresario en la toma de decisiones necesarias para el funcionamiento de la empresa (tutoría, formación, realización externa de estudios e informes sobre la actividad);
  - c) Asistencia técnica para la contratación de expertos de alta cualificación, y
  - d) La contratación indefinida de desempleados o en el caso de cooperativas y sociedades laborales, la incorporación de nuevos socios trabajadores con carácter indefinido.

Las empresas calificadas como I+E tendrán derecho a un incremento del 10% de la cuantía de las subvenciones reguladas, cuando su actividad productiva principal se inscriba dentro de alguno de los ámbitos que se relacionan a continuación: protección y mantenimiento de zonas naturales; gestión de residuos; tratamiento de aguas y saneamiento de zonas contaminadas; implantación de energías alternativas; promoción del turismo rural y cultural; vigilancia y seguridad; transportes colectivos (locales); desarrollo cultural local; nuevas tecnologías de la información y la comunicación; cuidado de niños, personas incapacitadas y mayores; servicios a domicilio; asistencia a jóvenes en dificultad.

- Subvenciones consistentes en el *abono de las cuotas a la Seguridad Social a los trabajadores que hayan percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único*, al constituirse en socios de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral (véase tabla 50). Se abonará al trabajador el 50% de la cuota al régimen correspondiente a la Seguridad Social como trabajador autónomo, calculada sobre la base mínima de cotización, o el 100% de las cotizaciones correspondientes al trabajador durante el tiempo que se hubiese percibido la prestación por desempleo de no haberse optado por el pago único.

**TABLA 45**  
**Beneficiarios de nivel contributivo acogidos al sistema de capitalización**

	Beneficiarios				Número medio de días capitalizados por beneficiario	Importe medio líquido por beneficiario
	Total	Autónomos	Socios de cooperativas	Socios de sociedades laborales		Euros
España	10.833	93	4.198	6.542	455	10.298,30
Comunidad Valenciana	983	18	350	615	458	9.824,53
Alicante	270	7	81	182	465	9.453,18
Castellón	135	1	26	108	492	11.584,89
Valencia	578	10	243	325	447	9.586,85

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario Estadístico 2000.

*e) Ayudas a la economía social<sup>71</sup>*

En este apartado se recogen diversos tipos de subvenciones destinadas a promover, fomentar e impulsar, por una parte, el desarrollo de la economía social y de las empresas acogidas a sus fórmulas en la Comunidad Valenciana (cooperativas, sociedades laborales y mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social); y por otra, las actuaciones de entidades asociativas o representativas de la economía social valenciana, así como universidades y entidades sin ánimo de lucro. Las ayudas se otorgarán teniendo en cuenta los siguientes criterios, por orden preferente:

- a) La incidencia social sobre el empleo en el entorno geográfico en que se desarrolle la actividad, con especial consideración para las que se realicen en el marco de los nuevos yacimientos de empleo definidos por la UE, y
- b) La organización y gerencia que disponga la empresa, así como la adecuada dimensión y cualificación de su plantilla.

— *Ayudas a empresas de economía social:*

- Ayudas para la integración sociolaboral de desempleados en empresas de economía social. Estas ayudas están destinadas a las cooperativas de trabajo asociado, de explotación comunitaria de la tierra, a las que tengan socios de trabajo y a las sociedades laborales que incorporen, a jornada completa al menos durante cinco años, como socios trabajadores o de trabajo a personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) *Desempleados*, inscritos en las oficinas de empleo, *menores de 25 años, o de 30 años* en el caso de que no tengan una experiencia laboral acumulada

<sup>71</sup> Fuente jurídica: Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo; modificada por la Orden de 17 de abril de 2001 (DOGV 26-4-01) y Orden de 4 de diciembre de 2001 (DOGV 7-12-01).

- excluidos los contratos para la formación— superior a 180 días; desempleados *mayores de 45 años*; desempleados que acrediten, al menos, un año ininterrumpido de permanencia como demandantes de empleo (el período de un año se reducirá a seis meses cuando se trate de mujeres que se reincorporen al mercado laboral después de un período de ausencia de, al menos, tres años);
- b) Trabajadores a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único;
  - c) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato laboral de carácter temporal, vigente en el momento de la publicación de la presente orden, y que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo a la misma, y
  - d) *Desempleados discapacitados*<sup>72</sup>.
- Subvenciones para asistencia técnica, dirigidas a las cooperativas de trabajo asociado, de explotación comunitaria de la tierra y sociedades laborales valencianas. La asistencia técnica podrá consistir en alguna de las siguientes modalidades:
    - a) Contratación de directores o gerentes;
    - b) Estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga;
    - c) Informes económicos y auditorias, y
    - d) Asesoramiento en las distintas áreas de gestión empresarial —de carácter extraordinario que afecte a la viabilidad de la misma—.
  - Apoyo a la inversión y estructura financiera de empresas de economía social y mutualidades de previsión social. Incluye subvenciones financieras (de intereses de préstamos para realizar inversiones en activos fijos nuevos que generen o mantengan empleo), avales para garantizar operaciones de endeudamiento y subvenciones directas a la inversión. Estas últimas deberán consistir en alguno de los elementos siguientes: equipos para la producción (maquinaria, instalaciones técnicas o utillaje); equipos para el procesamiento de la información, comunicaciones y aplicaciones informáticas; mobiliario —sólo en empresas de servicios—; y elementos de transporte, exceptuando vehículos turismo.
  - Subvenciones para inversiones en activos fijos realizadas por cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales, que tengan la consideración de Pymes, así como las que realicen inversiones para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre que se hayan constituido dentro de los tres años anteriores a la fecha de solicitud.

— *Subvenciones a entidades asociativas o representativas de la economía social valenciana, así como universidades y otras entidades sin ánimo de lucro.* En este punto se contemplan subvenciones para la realización de actividades de fomento, difusión

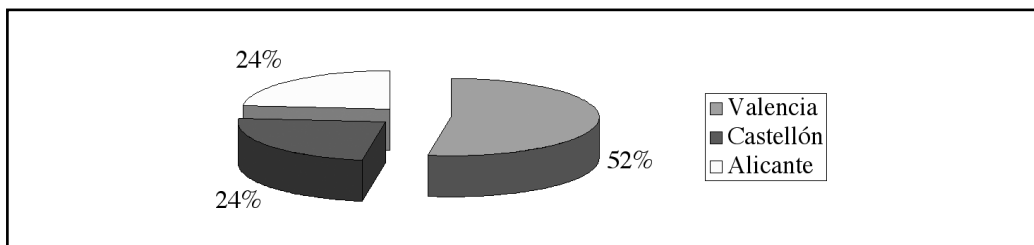
<sup>72</sup> También podrán beneficiarse de estas ayudas las empresas señaladas que mantengan como socios trabajadores o de trabajo a aquellas personas incluidas en alguno de los colectivos enumerados anteriormente, cuando reuniendo todos los requisitos se hubieran integrado en la empresa durante los tres últimos meses del ejercicio precedente y no hubieran causado derecho a subvención en dicho ejercicio. Asimismo, podrán concederse a las empresas que las hubieran solicitado con antelación al último trimestre de cada ejercicio, y que cumpliendo todos los requisitos establecidos, no las hubieran obtenido por agotamiento del crédito disponible.

y formación específica en materia de economía social, y subvenciones para las estructuras representativas de las empresas de este ámbito.

- Entre las primeras acciones a apoyar se incluye:
  - a) La investigación y documentación en materias jurídicas o económicas relativas a la economía social de la Comunidad;
  - b) Los estudios y proyectos relativos a medidas que potencien la actividad de las entidades de economía social de la Comunidad;
  - c) Los programas formativos dirigidos a socios y trabajadores de empresas de economía social, así como de personas y colectivos interesados en tal condición;
  - d) Las acciones de comunicación y publicidad de la economía social, edición de folletos, publicaciones y otras actuaciones análogas, y
  - e) Los gastos ocasionados por la participación en ferias comerciales y certámenes.
- El *apoyo a las organizaciones y estructuras representativas* de la economía social de la Comunidad Valenciana, se concreta en la financiación total o parcial de los gastos de mantenimiento e infraestructura de dichas organizaciones.

**f) Guarderías infantiles laborales (conciliación de la vida familiar y laboral)<sup>73</sup>**

En la Comunidad Valenciana existen un total de 38 guarderías infantiles laborales, la mayoría de ellas en la provincia de Valencia (véase gráfico 32).



FUENTE: Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, enero 2002.

Gráfico 32. *Distribución provincial de guarderías infantiles laborales en la Comunidad Valenciana.*

Las ayudas previstas por la Generalitat irán destinadas al sostenimiento de las guarderías infantiles laborales, adecuadas como centros de educación infantil, o en proceso de adecuación a la normativa educativa vigente; considerándose gastos subvencionables los costes salariales del personal docente y auxiliar, la alimentación y los gastos generales de manteni-

<sup>73</sup> Fuentes jurídicas: Orden de 12 de febrero de 1974, del Ministerio de Trabajo, por la que se dictan normas regulando las guarderías infantiles laborales (BOE 15-02-74); Orden de 21 de diciembre de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas al mantenimiento de Guarderías Infantiles Laborales (DOGV 27-12-00); Orden de 23 de marzo de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se da publicidad a las líneas de crédito y al importe global máximo destinado a atender las ayudas para mantener estas estructuras laborales.

miento. Podrán beneficiarse de estas ayudas los titulares de guarderías infantiles laborales de la Comunidad Valenciana que estén calificadas e inscritas en el registro administrativo creado al efecto, que cumplan los siguientes requisitos:

- Atender a niños/as menores de tres años.
  - Haber justificado adecuadamente los gastos que se subvencionaron en el ejercicio anterior.
  - Encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias, estatales y autonómicas, y frente a la Seguridad Social.
  - Tener unas ratios adecuadas para estas edades:
    - 3-12 meses, máximo 8 niños/aula/educador.
    - 12-24 meses, máximo 13 niños/aula/educador.
    - 24-36 meses, máximo 20 niños/aula/educador.
- Contar con un horario de comedor amplio y flexible, y prestar servicios durante 11 meses al año.
- Estar ubicado en una zona considerada como de cierto riesgo o dificultad social.
- Considerar entre los criterios de admisión y la cuantía de las cuotas, el nivel de ingresos familiares, priorizando los más bajos.
- Que atiendan a alumnos que presenten unos ingresos familiares «per cápita» iguales o inferiores al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, respecto al año anterior para el que se solicite la ayuda.

#### **5.4.2. Programa de formación<sup>74</sup>**

##### ***Programas de garantía social***

Estos programas, cuyo contenido se desarrolla en el apartado dedicado al sistema educativo, tratan de dar una respuesta formativa a los jóvenes que han abandonado dicho sistema sin titulación y sin disponer de unas aptitudes suficientes para insertarse laboralmente. En la Comunidad Valenciana las competencias sobre este tipo de acciones formativas las comparten las Consellerías de Cultura y Educación y de Economía, Hacienda y Empleo. Éstas han desarrollado un modelo de colaboración mutua, junto con las administraciones locales y provinciales, así como con entidades sin ánimo de lucro.

##### ***Programa de Formación Profesional Ocupacional***

La Consellería de Economía, Hacienda y Empleo regula la concesión de ayudas, en el marco del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (está en fase de desarrollo el Plan Valenciano de Formación Profesional)<sup>75</sup>, para fomentar y gestionar actividades formati-

<sup>74</sup> En la Comunidad Valenciana la gestión de las acciones formativas, en particular la justificación de gastos, se realiza a través del programa informático SIDEC.

<sup>75</sup> Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, recoge con carácter experimental el procedimiento general para la concesión de ayudas económicas relativas al Programa Valenciano de Formación Profesional Ocupacional, y se convocan las mismas para el año 2002 (DOGV 28-05-02).

vas dirigidas a trabajadores desempleados, a fin de proporcionarles la cualificación profesional para desempeñar una ocupación concreta y adecuada a las necesidades del mercado de trabajo en la Comunidad Valenciana. Pueden solicitar estas ayudas: las empresas privadas o públicas —personas físicas o jurídicas—, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras entidades sin ánimo de lucro<sup>76</sup>.

Las entidades solicitantes podrán participar en los programas de Formación Profesional Ocupacional a través de cuatro vías, denominadas vías de programación:

1. Centros colaboradores homologados<sup>77</sup>;
2. Convenios de colaboración —entre SERVEF y organizaciones empresariales, sindicatos, diputaciones, asociaciones que integren a entidades locales o federaciones de empresas de economía social—, basados en las necesidades formativas detectadas por la Conselleria;
3. Proyectos formativos, en los que las empresas u organizaciones empresariales asuman un compromiso de contratación de, al menos, el 50% del alumnado que finalice la acción formativa;
4. A través de entidades que aporten recursos para desarrollar la programación en centros de titularidad de la Generalitat, según la relación de especialidades establecidas para esta vía.

Los cursos que se prevean realizar a través de las vías 1, 2 y 4, con una duración igual o superior a 250 horas, podrán incluir, con carácter voluntario para la entidad organizadora, un período de Prácticas no Laborales como parte integrante de la acción formativa. Estas prácticas se realizarán en el último periodo del curso, y su duración máxima estará comprendida entre el 20 y el 40% del número total de horas. Será necesario la existencia de un convenio entre la Administración, el Centro Formativo y la empresa en la que se vayan a realizar las prácticas o la organización empresarial correspondiente.

— *Formación en Nuevas Tecnologías de la Sociedad de la Información* —integradas en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional—<sup>78</sup>. A través de este programa se conceden ayudas económicas para fomentar y gestionar actividades de formación dirigidas a personas desempleadas, que necesiten adquirir la cualificación profesional para adaptarse a las necesidades derivadas de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información, y con ello a las necesidades del mercado de trabajo de la Comunidad Valenciana. Las entidades que soliciten la subvención para realizar este tipo de acciones formativas lo efectuarán a través de la Vía 1 de programación (a través de Centros Colaboradores Homologados).

<sup>76</sup> Entre la documentación a aportar, se incluye como novedad desde el año 2001, una certificación de acreditación en norma de calidad ISO 9000, superior o análoga, expedida por una entidad certificadora.

<sup>77</sup> Estos centros quedan regulados por medio de la Orden de 18 de octubre de 1999, de la Conselleria de Empleo, que establece la homologación de especialidades formativas y su impartición en los centros colaboradores de la Comunidad Valenciana (Corrección de errores DOGV 10-11-99).

<sup>78</sup> La Orden de 13 de junio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, determina el programa de formación en nuevas tecnologías de la sociedad de la información en el ámbito de la Comunidad Valenciana, y se regula el procedimiento para la concesión de ayudas durante el ejercicio de 2001.

### *Programa de formación ocupacional desde las Universidades*

El SERVEF ha firmado un convenio de colaboración con la Universidad de Valencia y la Universidad Cardenal Herrera CEU, al objeto de atender a las necesidades de formación e inserción de desempleados, mediante la impartición de acciones formativas de especialización que permitan a los alumnos participantes integrarse en el mercado laboral<sup>79</sup>.

### *Talleres de formación e inserción laboral (TFIL)<sup>80</sup>*

Este tipo de programas, propios de la Comunidad Valenciana, están dirigidos a personas en situación de desempleo con dificultades de integración en el mercado de trabajo, a fin de proporcionarles la cualificación profesional para desempeñar una ocupación concreta y adecuada a sus propias necesidades y a las de las empresas de la Comunidad. Podrán solicitar ayudas para realizar este tipo de talleres las entidades locales, las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales y otras entidades sin ánimo de lucro. Cada taller podrá dirigirse a uno de los siguientes grupos de población con dificultades específicas de integración en el mercado laboral:

— Grupo 1:

- Desempleados de larga duración.
- Parados jóvenes menores de 25 años.
- Mujeres desempleadas.

— Grupo 2:

- *Personas discapacitadas desempleadas.*
- Personas en riesgo de exclusión social en paro.
- Inmigrantes desempleados.

Los alumnos podrán percibir una ayuda económica en concepto de asistencia, además los talleres dirigidos a personas discapacitadas podrán obtener una ayuda en concepto de subvención por inversión en instalaciones, maquinaria y utillaje. La duración máxima de los talleres destinados a personas paradas de larga duración, menores de 25 años y mujeres será de 500 horas con una jornada de cinco horas diarias; en ellos podrán participar entre 6 y 12 alumnos. Los talleres dirigidos a personas discapacitadas, en riesgo de exclusión social e inmigrantes tendrán una duración máxima de 600 horas, también en jornada de cinco horas diarias, con un número de participantes de entre 6 y 10. Los talleres podrán incluir, con carácter voluntario para la entidad organizadora, un periodo de prácticas no laborales en empresas como parte integrada de la acción formativa. Éstas se realizarán en el último periodo del taller y su duración estará comprendida entre el 15% y el 30% del número de horas totales.

<sup>79</sup> SERVEF. E+F Butlletí Informatiu, n.º 6, tercer trimestre 2001.

<sup>80</sup> Regulados en la Orden de 18 de enero de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

*Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo*<sup>81</sup>

Este programa se creó en el año 1985 para dar respuesta a las altas tasas de desempleo de jóvenes con bajos niveles formativos y graves problemas de inserción laboral e integración social. En 1994 con el fin de apoyar técnicamente la gestión de las Escuelas Taller y Casas de Oficios, y promover la inserción laboral de sus participantes, se crean las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial. Para participar en este tipo de programas es necesario haber cumplido 16 años y ser menor de 25 años y estar desempleado e inscrito en las oficinas de empleo. Para cubrir las necesidades de formación y empleo de los desempleados de 25 o más años se crean los Talleres de Empleo, en ellos los participantes adquieren formación profesional y práctica laboral mediante la realización de obras y servicios de utilidad pública e interés social relacionados con los nuevos yacimientos de empleo.

Los proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo podrán ser promovidos por órganos de la Administración General del Estado y otros entes públicos, corporaciones locales, organismos autónomos, consorcios y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. La distribución por provincias de los proyectos aprobados durante el año 2001 se recoge en la tabla 46. Más del 80% de los 133 proyectos aprobados fueron promovidos por ayuntamientos o mancomunidades.

**TABLA 46**  
**Proyectos aprobados durante el año 2001**

	<b>Escuelas Taller</b>	<b>Casas de oficios</b>	<b>Talleres de empleo</b>	<b>Unidades de promoción y desarrollo</b>	<b>Total proyectos</b>
Castellón	15	2	9	1	27
Valencia	28	8	37	1	74
Alicante	15	4	13	—	32
Comunidad Valenciana	58	14	59	2	133

FUENTE: SERVEF, enero 2002.

- La Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo concede subvenciones a los entes promotores para gastos derivados de los proyectos formativos y de las ayudas salariales a los alumnos trabajadores que participan en la fase de formación en alter-

<sup>81</sup> Fuentes jurídicas: Orden de 3 de agosto de 1994, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas (BOE, 11-8-94). Orden de 23 de junio de 1999, de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, por la que se regulan dichos programas y se establecen las bases para de la concesión de subvenciones públicas (DOGV 8-7-99). Orden de 13 de julio de 2000, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que modifica la de 24 de junio de 1999. Orden de 15 de febrero de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se publican las líneas presupuestarias y los créditos máximos que han de financiar en el ejercicio 2001 los programas regulados en la Orden de 23 de junio de 1999, y se modifican determinados aspectos de la misma.



nancia, así como para becas de los alumnos en la primera fase formativa. La subvención está orientada a sufragar los costes de formación profesional ocupacional y, en su caso, formación básica complementaria durante todas las etapas del proyecto, incluyendo:

- a) Costes salariales del director y profesorado;
- b) Contratación de personal de apoyo;
- c) Compensación del gasto por primas de seguros de accidente para los alumnos;
- d) Medios didácticos y material escolar para la formación;
- e) Amortización de instalaciones y equipos;
- f) Viajes relacionados con la formación;
- g) Material de oficina;
- h) Alquiler de equipos (excluido leasing);
- i) Otros gastos de funcionamiento; y
- j) Gastos correspondientes a las becas en la primera fase.

Entre los aspectos que se valorarán en los proyectos presentados, en orden a su posterior aprobación, se tendrán en cuenta:

- a) La adaptabilidad del mismo para la participación de colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, como *personas discapacitadas* y mujeres;
  - b) Su carácter innovador, considerando su incidencia en nuevos yacimientos de empleo como los servicios personalizados de carácter cotidiano (cuidado de niños, prestación de *servicios a domicilio a personas discapacitadas* o mayores, ayuda a jóvenes en dificultades y con desarraigo social).
- Subvenciones para las actividades de implantación, gestión y evaluación de las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, así como la formación técnica del profesorado y personal directivo de estos proyectos. Los solicitantes deberán ser entidades públicas o privadas sin fin de lucro ajenas a las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo y a sus entidades promotoras.
- Proyectos y subvenciones para las Unidades de Promoción y Desarrollo (UPD). Estas unidades se definen, dentro del Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios, como módulos de intervención en el ámbito comarcal y regional, que contribuyen a la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos, descubriendo las potencialidades de desarrollo y empleo de las comarcas, elaborando planes integrales de intervención y fomentando, bien directamente bien a través de los Centros de Iniciativa Empresarial, la inserción laboral de los jóvenes que participan en dichos proyectos. Los proyectos de promoción y desarrollo se ajustarán a los planes concretos de cada comarca objeto de actuación y su duración no será superior a dos años y medio. Las UPD podrán ser promovidas por la Administración General del Estado y otros entes públicos, corporaciones locales, organismos autónomos, consorcios y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que actúen en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Las entidades que las promuevan deberán tener, al menos, ámbito comarcal.

### *Programa de Formación Profesional Continua*<sup>82</sup>

La oferta y gestión de la Formación Continua debe tener presentes los objetivos básicos del Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002 y del III Acuerdo Nacional de Formación Continua, facilitando la interrelación funcional entre los sistemas de clasificación profesional surgidos de la negociación colectiva y el Sistema Nacional de Cualificaciones, enriqueciendo la información de los observatorios profesionales. Estas ayudas permiten fomentar y desarrollar actividades de formación dirigidas a trabajadores ocupados, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, en empresas ubicadas en la Comunidad Valenciana. Su finalidad es conseguir que los trabajadores adquieran conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias ante la incorporación de tecnologías avanzadas —especialmente las derivadas de la sociedad de la información— en sus puestos de trabajo, o puedan afrontar con éxito procesos de reconversión, aumentando de esta forma su estabilidad en el empleo, o amplíen sus posibilidades de promoción profesional. Podrán solicitar las ayudas las pequeñas y medianas empresas<sup>83</sup> ubicadas en la Comunidad Valenciana, incluidas las pertenecientes a la economía social, las asociaciones y organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, industria y navegación. Las ayudas irán destinadas a cubrir gastos de profesorado y control de la docencia y organización. Los destinatarios de las acciones formativas serán los trabajadores/as ocupados en pequeñas y medianas empresas, así como los trabajadores/as autónomos/as. Las acciones formativas estarán dirigidas a un número igual o inferior a 15 alumnos y tendrán una duración mínima de 10 horas y máxima de 75 horas.

#### **5.4.3. Otras medidas**

##### *Ayudas vinculadas a la prejubilación*<sup>84</sup>

Concretamente se establecen los siguientes apartados:

<sup>82</sup> Entre sus fuentes jurídicas se encuentran: la Orden de 20 de febrero de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se determina el Programa de Formación Profesional Continua y se regula el procedimiento general para la concesión de ayudas durante el ejercicio 2002; la Orden de 12 de abril de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo por la que se publica la línea presupuestaria y los créditos para financiar este programa en el año 2002.

<sup>83</sup> Las pequeñas y medianas empresas deberán cumplir los siguientes requisitos: Que sus plantillas no sobrepasen los 250 trabajadores; que su volumen de negocio no sobrepase los 40 millones de euros, o que su balance general anual de 2001, o en su defecto el correspondiente al ejercicio 2000, no exceda de 27 millones de euros; y que no sean empresas participadas en cuantía igual o superior al 25% por una gran empresa.

<sup>84</sup> Las fuentes jurídicas son: Real Decreto 268/1985, de 23 de enero, de la Presidencia del Gobierno, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (BOE 9-3-85); Orden de 18 de julio de 1991, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se determinan nuevos tipos de cotización al Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (BOE 30-7-91); Orden de 5 de octubre de 1994, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se regula la concesión de ayudas, previas a la jubilación ordinaria en el sistema de Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas (BOE 22-10-94); Orden de 22 de abril de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases para la concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria de trabajadores y trabajadoras residentes en la Comunidad Valenciana (DOGV 26-04-02).

- Ayudas previas a la jubilación ordinaria de trabajadores residentes en la Comunidad Valenciana. Estas subvenciones tienen como objetivo facilitar la cobertura económica de los trabajadores afectados por procesos de extinción de relaciones laborales, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, siempre que cumplan los requisitos y condiciones exigidos, y hasta que alcancen la situación de jubilación en su modalidad contributiva. Las empresas en crisis no sujetas a planes de reconversión industrial podrán solicitar para los trabajadores que cesen en las mismas, previa conformidad expresa e individual de cada uno, este tipo de ayudas siempre que sus trabajadores se encuentren en las siguientes circunstancias:
  - a) Que al alcanzar la edad ordinaria para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva puedan tener cubierto el período de cotización exigido para causar derecho a la citada pensión;
  - b) Que estén de alta o situación asimilada; y
  - c) Que tengan 60 años de edad, real o teórica por aplicación de coeficientes reductores de edad, como mínimo, cuando accedan al sistema de ayudas.

La ayuda previa a la jubilación ordinaria será incompatible, en todo caso, con la percepción de pensión por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, o con las prestaciones por desempleo.

La ayuda sólo podrá percibirse, con participación de las administraciones públicas, hasta un máximo de cinco años. Las empresas podrán acordar con sus trabajadores complementos adicionales sobre la cuantía que les corresponda, siempre que el exceso resultante sea abonado íntegramente por aquéllas. El 60% de la financiación correrá a cargo de las empresas solicitantes y el 40% restante a cargo de la Generalitat.

- Ayudas a la suscripción de convenios especiales de cotización a la Seguridad Social (este régimen de ayudas se declara a extinguir, incluyéndose en el régimen global de ayudas a planes privados de prejubilación). Se incluyen subvenciones extraordinarias destinadas, a costear convenios especiales de cotización a la Seguridad Social e intereses de préstamos o pólizas de crédito, para pagar las cuotas mensuales correspondientes a dichos convenios. Estas ayudas se dirigen a los trabajadores mayores de 52 años pertenecientes a empresas en crisis, que hubiesen cesado en las mismas en virtud de un expediente de regulación de empleo y hubiesen agotado las prestaciones contributivas por desempleo, si tienen suscrito con la Seguridad Social el correspondiente convenio especial de cotización regulado por la Orden de 18 de julio de 1991 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ayudas a planes privados de prejubilación o complemento de prestaciones. El objetivo es conceder ayudas a los trabajadores que hayan extinguido su relación laboral. Estas ayudas están destinadas a subvencionar parcialmente el coste de los planes de prejubilación a los que voluntariamente se acojan los trabajadores siempre y cuando la aportación de las empresas a dichos planes no resulte inferior al 60% del coste global estimado. Las ayudas se concederán a los trabajadores, si bien, por razones de agilización y simplificación administrativa, las cuantías concedidas se librarán directamente a las empresas o a las entidades de previsión con las que aquellas suscriban dichos planes de prejubilación, previa acreditación de la aportación efectuada.

***Incentivos regionales a industrias instaladas en zonas de promoción económica de la Comunidad Valenciana***<sup>85</sup>

Estas ayudas, vinculadas al Ministerio de Economía y Hacienda, están dirigidas a promocionar la instalación, ampliación y modernización de industrias en esta Comunidad. Pueden solicitarlas las personas o entidades pertenecientes a los siguientes sectores:

- a) Industrias extractivas y transformadoras, en especial las que apliquen tecnologías avanzadas o utilicen energías alternativas;
- b) Industrias agroalimentarias;
- c) Servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales, y
- d) Establecimientos de alojamiento hostelero y turismo rural.

Entre los requisitos se consideran los siguientes:

- a) En proyectos de creación de nuevos establecimientos, una inversión mínima de 601.012 euros y la creación de nuevos puestos de trabajo;
- b) En proyectos de ampliación, una inversión significativa con relación al activo material neto de la empresa, como mínimo 601.012 euros de inversión, un aumento de la capacidad de producción y la creación de nuevos puestos de trabajo;
- c) En proyectos de modernización, una inversión significativa en relación con el activo material de la empresa, en todo caso superior a los 601.012 euros, un incremento sensible de la productividad, la adquisición de maquinaria tecnológicamente avanzada y el mantenimiento del nivel de empleo. Se subvenciona a fondo perdido hasta el 30% del total de la inversión incentivable, ningún proyecto que se acoja a esta línea podrá recibir otras ayudas financieras, excepto por acuerdo del Ministerio de Hacienda.

***Ayudas vinculadas a programas europeos***

- Programa Eurodisea (Eurodyssée): Ayudas destinadas a la realización de intercambios de perfeccionamiento entre jóvenes europeos<sup>86</sup>. El objetivo de este programa es

<sup>85</sup> Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de la Jefatura del Estado, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (BOE 3-1-86), corrección de errores BOE 15-3-86. Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, del Ministerio de Economía y Hacienda, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985 (BOE 15-12-87), modificado por Real Decreto 897/1991, Real Decreto 302/1993, Real Decreto 2315/1993 y Real Decreto 78/1997. Real Decreto 883/1989, de 14 de julio, del Ministerio de Economía y Hacienda, de delimitación de la zona de promoción económica de la Comunidad Valenciana (BOE 19-7-89), corrección de errores BOE 11-11-89, modificado por Real Decreto 126/1990, Real Decreto 789/1991, Real Decreto 852/1992, Real Decreto 2489/1996 y Real Decreto 1334/2001. Real Decreto 2666/1998, de 11 de diciembre, por el que se establecen los criterios de selección para el fomento de la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, de la pesca, de la acuicultura y de la alimentación (BOE 30-12-98) y la Orden de 26 de noviembre de 1999 por la que se actualizan los anexos del Real Decreto 2666/1998. En la Comunidad Valenciana la normativa fundamental esta recogida en el Decreto 23/1991, de 4 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se dictan normas para la concesión de subvenciones a empresas que complementen los incentivos regionales concedidos por el Ministerio de Economía y Hacienda (DOGV 19-2-91) y la Orden de 15 de abril de 1991, de la Conselleria de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla el Decreto 23/1991.

<sup>86</sup> Orden de 7 de junio de 2001, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula la aplicación del Programa Eurodyssée en la Comunidad Valenciana, y por la que se convocan ayudas en el marco del mismo.

facilitar a los participantes una experiencia laboral en el extranjero, y al mismo tiempo el perfeccionamiento de otra lengua. Los participantes deberán reunir los siguientes requisitos: tener una edad comprendida entre los 18 y 30 años, poseer un conocimiento suficiente del idioma del país de acogida, poseer una cualificación profesional adecuada y estar inscritos como demandantes de empleo.

- Subvenciones para la cofinanciación de proyectos en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL (2001-2004)<sup>87</sup>. El objetivo es promover nuevas formas de combatir las discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional. Pueden concurrir mediante solicitud única, los agentes interesados tales como: administraciones públicas, servicios públicos de empleo, organizaciones no gubernamentales, agentes sociales y económicos, etc. Deben proponer la realización de un proyecto EQUAL, manifestando expresamente la intención de constituir, conjuntamente con la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, y en su caso otros órganos de la Generalitat Valenciana, una Agrupación de Desarrollo (AD) de carácter geográfico.

Los proyectos deberán tener como objetivo una de las siguientes áreas temáticas, en función de los cuatro pilares de la estrategia europea de empleo:

- Pilar 1. Capacidad de inserción profesional:
  - a) Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse. Los proyectos deben dirigirse a las siguientes actuaciones elegibles: Fomentar la creación y mantenimiento de servicios integrados de asesoramiento y acompañamiento para el acceso al empleo; y promover nuevos enfoques y contenidos en la formación para el empleo.
  - b) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo. Actuaciones elegibles: promover actuaciones de prevención y erradicación del racismo y la xenofobia en el entorno laboral.
- Pilar 2. Espíritu de empresa. Los proyectos deben dirigirse a las siguientes actuaciones elegibles: Facilitar mecanismos de acceso y promover sistemas de financiación accesibles para la generación de nueva actividad empresarial; y promover servicios integrados de asesoramiento y acompañamiento a las iniciativas emprendedoras.
- Pilar 3. Adaptabilidad. Actuaciones elegibles: Favorecer la adaptabilidad de las empresas y de los trabajadores.
- Pilar 4. Igualdad de oportunidades para mujeres y varones:
  - a) Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los varones y mujeres que han abandonado el mercado de trabajo. Los proyectos se dirigirán hacia alguna de las siguientes actuaciones elegibles: promover

---

<sup>87</sup> Comunicación de 14/4/2000, de la Comisión Europea a los estados miembros, por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL (DOCE 5-5-00). Orden de 29 de marzo de 2001, del Conseller de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases para la cofinanciación de proyectos presentados en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL para el período 2001-2004.

fórmulas flexibles de trabajo, y facilitar sistemas de información y recualificación.

- b) Reducir los desequilibrios entre varones y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo. Actuaciones elegibles: desarrollar planes de acción positiva en el entorno empresarial y promover acciones de sensibilización.

### ***Renta activa de inserción (RAI)***<sup>88</sup>

Esta ayuda esta dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar las actuaciones favorecedoras de su inserción laboral que se acuerden con su centro SERVEF de Empleo o, en su caso, con las entidades colaboradoras, y que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al programa. Los trabajadores deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Si se trata de trabajadores que hayan extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, o de trabajadores que no tengan derecho a protección por dicha contingencia:
  - a) Tener cumplida la edad de 45 años;
  - b) Ser desempleados inscritos ininterrumpidamente en la Oficina de Empleo durante 12 meses o más;
  - c) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias;
  - d) No haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- Trabajadores que no hayan percibido prestación o subsidio por desempleo y reúnan los requisitos establecidos en los apartados *a*, *c* y *d* anteriormente citados y estén desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 24 o más meses sin derecho a protección por desempleo.

Durante la percepción de la RAI no existirá obligación por parte del INEM de cotizar a la Seguridad Social por ninguna contingencia. La duración máxima de la percepción de la renta será de diez meses.

## **5.5. PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO VALENCIANO EN MATERIA DE EMPLEO**

En este apartado, como en los anteriores, se analizan los presupuestos consolidados aprobados por las Cortes Valencianas. Asimismo, hay que considerar la influencia del cambio de denominación del departamento de la Generalitat con competencias en materia de

<sup>88</sup> Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años (BOE 7-07-01).

empleo respecto a la dotación presupuestaria que se le asigna. Tras estas matizaciones pasamos al desglose presupuestario del periodo 1991-2001.

Dentro de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo se aprecia un aumento presupuestario desde 33.745.641 ptas. en 1991 a 62.995.548 ptas. en el año 2001, lo que supone, en valores absolutos, un incremento del 86,7% en dicho periodo temporal. Cabe señalar que, de entre los seis sistemas de bienestar analizados en este capítulo, únicamente muestran un presupuesto menor las consellerias de «Bienestar Social» y «Justicia y Administraciones Públicas».

Si analizamos el proceso de crecimiento presupuestario de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, considerando la variación anual del mismo (véase Tabla 46), observamos un ligero mantenimiento durante los cuatro primeros ejercicios contemplados (1991 a 1994); durante éste último año, además del significativo aumento de recursos, se ha de tener en cuenta la repercusión presupuestaria del traspaso de competencias en materias de formación profesional ocupacional de los centros gestionados con anterioridad por el INEM. Durante este ejercicio la política de gasto mayoritariamente la conforman, como luego veremos, los programas de Fomento del Empleo y Formación Profesional Ocupacional. A partir de este año el presupuesto comienza a decrecer, alcanzando el dato más negativo (-28,1) en el período 1997-1998; en 1997, el aumento del 5,5% es consecuencia de la especial importancia que los temas relacionados con las condiciones de trabajo, el empleo y la formación ocupacional tienen en nuestra sociedad. En este sentido, durante el ejercicio 1997 los presupuestos de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales destinados a generar empleo se gestionan a través de los programas «Formación Profesional Ocupacional» y «Fomento del Empleo». Cabe recordar, asimismo, que en 1998 desaparece la anterior «Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales» y se crea la «Conselleria de Empleo, Industria y Comercio».

En lo que respecta a la distribución interna del gasto por capítulos de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, pueden señalarse los siguientes aspectos (Tabla 47):

- En el **Capítulo I**, que recoge el **gasto de personal** vinculado a la Conselleria, se aprecia un mantenimiento durante los siete primeros años contemplados, para decrecer drásticamente en el año 1998 (año en el que, recordemos, aparece la «Conselleria de Empleo, Industria y Comercio»), y aumentar paulatinamente hasta llegar al porcentaje más elevado durante el último ejercicio analizado.
- El **Capítulo II**, referido a los **gastos de funcionamiento** de la Conselleria, muestra un patrón similar al anterior; en este caso, los primeros siete ejercicios dibujan una curva ascendente, en 1994 concretamente, el aumento es debido a la puesta en marcha de nuevos centros de formación profesional ocupacional y enseñanzas secundarias, hasta que en el año 1998 aparece un descenso significativo (de 6.227 millones de ptas. en 1997 a 1.934 millones de ptas. en 1998), recordemos el cambio de denominación y por tanto, de competencias de dicha Conselleria durante éste ejercicio. Tras éste drástico descenso, el gasto en el Capítulo II comienza a aumentar hasta el ejercicio actual.
- En cuanto a las **Transferencias corrientes**, el **gasto en este IV Capítulo** muestra un patrón ascendente los siete primeros años; concretamente en 1994 debido a las transferencias para fomento del empleo y las ayudas a la formación profesional de desempleados y colectivos con dificultades subjetivas de contratación, así como, la formación profesional continua dirigida a trabajadores ocupados para elevar su cualificación y mejorar la competitividad de las PYMES. En 1998 desciende y recupera el ritmo ascendente hasta el último año estudiado.



**TABLA 46**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo<sup>1</sup> en relación con la Generalitat Valenciana,**  
**referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	% <sup>2</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983.815	5,2	790.577.430	5,3	852.735.179	5,7	856.878.531	6,5	917.367.373	6,1	997.206.768	5,9	1.045.559.900	4,0	1.121.175.282	4,0	1.217.399.437	4,1	1.296.441.490	4,9
Conselleria	38.487.302		41.561.865		48.572.569		55.304.156		55.703.741		58.767.492		42.275.985		45.279.515		50.260.499		62.995.548	
<b>Variación anual</b>	<b>14,1</b>		<b>8,0</b>		<b>16,9</b>		<b>13,9</b>		<b>0,7</b>		<b>5,5</b>		<b>-28,1</b>		<b>7,1</b>		<b>11,0</b>		<b>25,3</b>	
<b>Conselleria</b>																				

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado (2001). En el año 1991, Empleo pertenece a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social. En 1992 y hasta 1997, Empleo pertenece a la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales. En 1998 y 1999, aparece la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio. En el año 2000 se separa constituyendo una única Conselleria (Conselleria de Empleo). En 2001 se incluye en la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

<sup>2</sup> Porcentaje del presupuesto de la Generalitat destinado a la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.



**TABLA 47**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto consolidado.**  
**Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Cap. I (gastos de personal)	9.442.629	24,5	8.554.200	20,6	9.286.605	19,1	9.724.770	17,6	10.494.466	18,8	10.354.106	17,6	4.929.983	11,7	5.340.772	11,8	6.458.634	12,9	11.541.846	18,3
Cap. II (gastos de funcionamiento)	3.604.528	9,4	4.733.480	11,4	4.882.369	10,1	6.416.879	11,6	6.719.078	12,1	6.227.524	10,6	1.934.398	4,6	2.061.676	4,6	1.813.149	3,6	3.951.484	6,3
Cap. III (gastos financiación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cap. IV (transferencias corrientes)	20.896.305	54,3	22.359.670	53,8	27.910.837	57,5	31.698.420	57,3	32.984.666	59,2	35.007.532	59,6	26.538.580	62,8	28.378.941	62,7	39.847.833	79,3	41.153.447	65,3
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>33.943.462</b>	<b>88,2</b>	<b>35.647.350</b>	<b>85,8</b>	<b>42.079.812</b>	<b>86,6</b>	<b>47.840.069</b>	<b>86,5</b>	<b>50.198.210</b>	<b>90,1</b>	<b>51.589.162</b>	<b>87,8</b>	<b>33.402.961</b>	<b>79,0</b>	<b>35.781.389</b>	<b>79,0</b>	<b>48.119.616</b>	<b>95,7</b>	<b>56.646.777</b>	<b>89,9</b>
Cap. VI (inversiones reales)	3.090.794	8,0	4.018.000	9,7	4.301.820	8,9	5.019.000	9,1	3.401.336	6,1	4.258.042	7,2	980.167	2,3	1.028.977	2,3	1.322.843	2,6	4.484.627	7,1
Cap. VII (transferencias de capital)	1.423.046	3,7	1.866.515	4,5	2.170.937	4,5	2.445.087	4,4	2.104.195	3,8	2.920.288	5,0	7.392.857	17,5	7.998.563	17,7	818.040	1,6	1.804.144	2,9
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>4.513.840</b>	<b>11,7</b>	<b>5.844.515</b>	<b>14,1</b>	<b>6.472.757</b>	<b>13,3</b>	<b>7.464.087</b>	<b>13,5</b>	<b>5.505.531</b>	<b>9,9</b>	<b>7.178.330</b>	<b>12,2</b>	<b>8.373.024</b>	<b>19,8</b>	<b>9.027.540</b>	<b>19,9</b>	<b>2.140.883</b>	<b>4,3</b>	<b>6.288.771</b>	<b>10,0</b>
Cap. VIII (activos financieros)	30.000	0,0	30.000	0,1	20.000	0,0	—	—	—	—	—	—	500.000	1,2	470.586	1,0	—	—	60.000	0,1
Cap. IX (pasivos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>30.000</b>	<b>0,0</b>	<b>30.000</b>	<b>0,1</b>	<b>20.000</b>	<b>0,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>500.000</b>	<b>1,2</b>	<b>470.586</b>	<b>1,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>60.000</b>	<b>0,1</b>
<b>Total general</b>	<b>38.487.302</b>	<b>100,0</b>	<b>41.561.865</b>	<b>100,0</b>	<b>48.572.569</b>	<b>100,0</b>	<b>55.304.156</b>	<b>100,0</b>	<b>55.703.741</b>	<b>100,0</b>	<b>58.767.492</b>	<b>100,0</b>	<b>42.275.985</b>	<b>100,0</b>	<b>45.279.515</b>	<b>100,0</b>	<b>50.260.499</b>	<b>100,0</b>	<b>62.995.548</b>	<b>100,0</b>
<b>Variación anual</b>	<b>14,1</b>		<b>8,0</b>		<b>16,9</b>		<b>13,9</b>		<b>0,7</b>		<b>5,5</b>		<b>-28,1</b>		<b>7,1</b>		<b>11,0</b>		<b>25,3</b>	

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

**TABLA 48**  
**Presupuesto consolidado de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo<sup>1</sup> por programas, referido a los créditos**  
**consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	V <sup>2</sup>	1993	V	1994	V	1995	V	1996	V	1997	V	1998	V	1999	V	2000	V	2001	V
315,10 Condiciones de Trabajo y Administración de las Relaciones Laborales	1.845.158	16,6	1.904.118	3,2	1.855.926	-2,5	2.073.690	11,7	2.349.785	13,3	2.896.743	23,3	3.925.115	35,5	3.885.666	-1,0	4.018.401	3,4	3.980.100	-1,0
322,10 Fomento del Empleo y Economía Social <sup>3</sup>	8.178.775	9,0	4.779.003	-41,6	5.256.480	10,0	5.726.548	8,9	6.817.298	19,0	4.893.261	-28,2	7.855.404	60,5	8.907.588	13,4	18.277.373	105,2	18.400.941	0,7
322,20 Formación Profesional Ocupacional			3.817.363		9.158.895	139,9	13.139.813	43,5	11.861.624	-9,7	12.360.382	4,2	12.094.508	-2,2	12.799.098	5,8	21.372.245	67,0	21.797.701	2,0
322,40 Intermediación Laboral															133.836		4.849.168	3523,2	5.047.246	4,1

<sup>1</sup> Se incluye únicamente los programas referidos a materia de empleo.

<sup>2</sup> Variación anual (%).

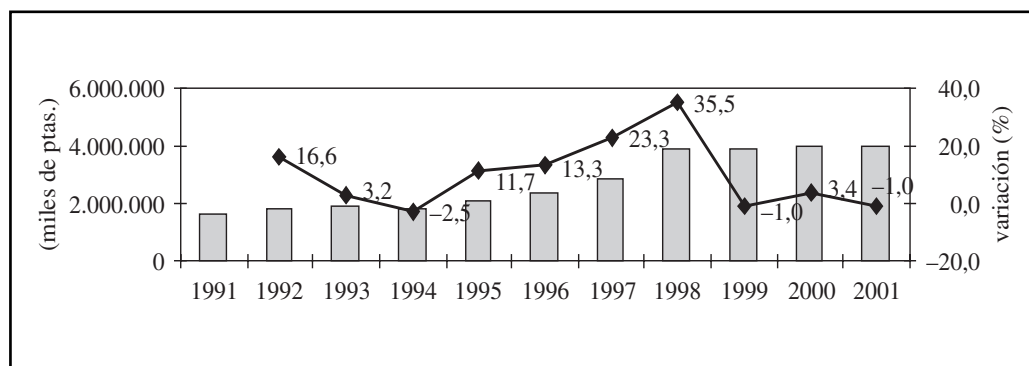
<sup>3</sup> En 1991 y 1992, el programa denominado actualmente como «Fomento del Empleo y Economía Social» es denominado «Fomento del Empleo y Regulación Laboral» y desde 1993 a 1997 se denomina únicamente «Fomento del Empleo».

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

- El **Capítulo VI**, referido a las *inversiones reales* de la Conselleria, presenta un patrón similar al capítulo I; únicamente mencionar el significativo descenso del gasto en el año 1998, por otra parte esperado a la vista de los anteriores patrones.
- Respecto al **gasto en las Transferencias de capital** de la Conselleria (**Capítulo VII**), éste muestra una curva ascendente durante los nueve primeros años, para caer drásticamente en el año 2000, de 7.998 millones de ptas. en 1999 a 818 millones de ptas. en 2000, único año en el que los temas referidos a empleo son separados y constituyen una única Conselleria; durante el ejercicio siguiente se creará la actual Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

Analizando los créditos asignados a las dotaciones de gastos de dicha Conselleria por programas, podemos observar que existe una gran variabilidad entre ellos.

Así, el denominado «Condiciones de Trabajo y Administración de las Relaciones Laborales» (315,10), experimenta un discreto ascenso durante los primeros años, un salto cualitativo en el año 1998, y un ligero mantenimiento hasta el último ejercicio contemplado (Gráfico 33). Respecto al ejercicio 1998, cabe decir que la apertura de las economías y el fortalecimiento de las redes económicas internacionales resulta de extrema importancia durante este período. Según el propio texto de la Ley de Presupuestos para este ejercicio, este proceso supone un incremento de la competitividad empresarial; para hacer frente a ésta debe incidirse en la mejora de la productividad y ésta descansa en la implantación de sistemas de organización de trabajo y de las relaciones humanas en la empresa, donde el cumplimiento de unas condiciones idóneas de seguridad debe ser el referente inexcusable. Por su parte, la administración de las relaciones laborales vigila, principalmente, el cumplimiento de la legislación y sanciona las desviaciones de la misma.

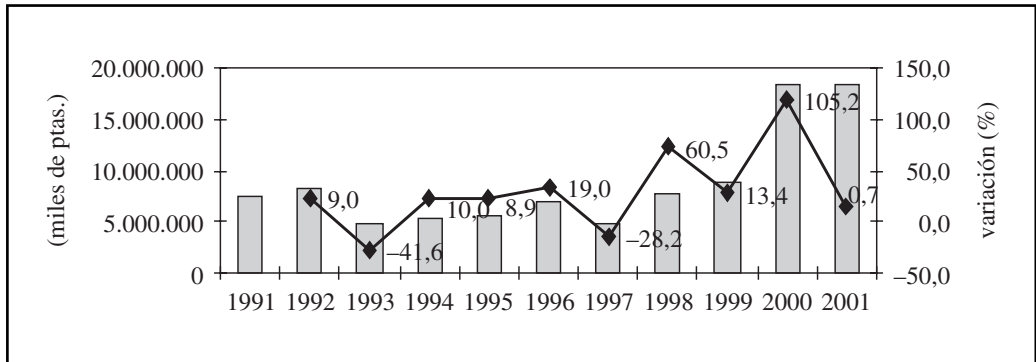


FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 33. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Condiciones de Trabajo y Administración de las Relaciones Laborales» (315,10).

Uno de los programas con mayor dotación presupuestaria es el actual «Fomento del Empleo y Economía Social» (322,10), el cual fue denominado durante 1991 y 1992 «Fomento del Empleo y Regulación Laboral», y desde 1993 a 1997 «Fomento del Empleo». Tal y como podemos observar en el gráfico 34, éste programa presenta una variación anual muy desigual a lo largo del período estudiado, con dos principales puntos negativos en los años 1993 y 1997 (primer y último año en que el programa es denominado «Fomento del

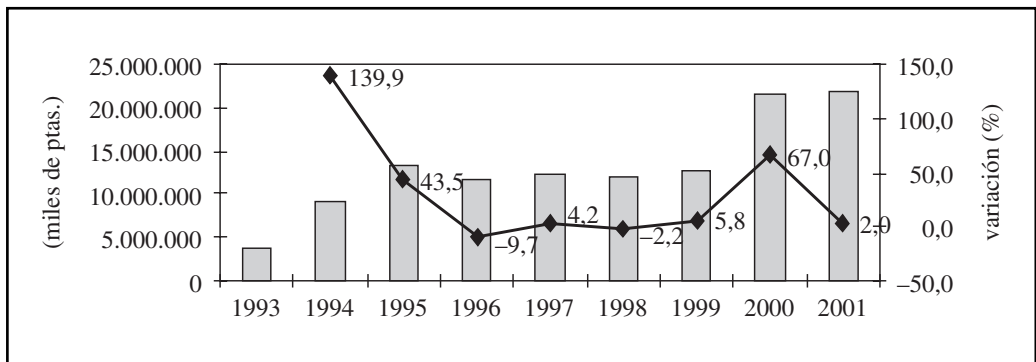
Empleo»), y los dos incrementos más significativos en 1998 (durante el cual, la lucha contra el desempleo aparece como un objetivo prioritario de la actuación de la Generalitat Valenciana debido a los efectos que la falta de empleo tiene sobre el individuo y sobre la sociedad) y el incremento más significativo durante el año 2000 (Gráfico 34).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 34. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Fomento del Empleo y Economía Social» (322,10).

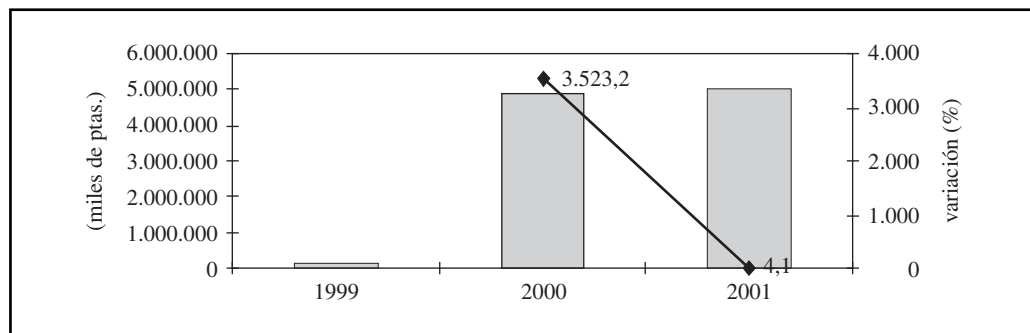
Por su parte, el programa denominado «Formación Profesional Ocupacional» (322,20) nace en 1993, y al igual que el resto, muestra importantes fluctuaciones en cuanto al gasto presupuestado (Gráfico 35), con picos positivos en los años 1994 y 2000, y negativos en 1996 y 1998.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 35. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Formación Profesional Ocupacional» (322,20).

El último programa creado es el denominado «Intermediación Laboral» (322,40), en el año 1999, a pesar de lo cual ha alcanzado en el último año contemplado (2001) un gasto presupuestado superior a algunos programas de creación más antigua, experimentando un extraordinario aumento durante los dos años siguientes a su creación (Gráfico 36).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 36. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Intermediación Laboral» (322,40).

## 6. EL SISTEMA DE VIVIENDA

### 6.1. INTRODUCCIÓN

El interés de los poderes públicos por intervenir en el ámbito de la vivienda, ha desembocado en la implementación de una serie de políticas específicas y definidas dentro del marco del Estado de Bienestar. En el caso de España, podemos afirmar que nos encontramos entre los países precursores de esas políticas en el ámbito europeo, con la articulación, desde principios del siglo pasado, de diferentes sistemas de protección destinados a facilitar la accesibilidad a la vivienda. Los orígenes de la política estatal de vivienda en el siglo XIX puede considerarse que se encontraban todavía en los límites de la beneficencia, mientras que ya en el siglo XX es la consolidación del modelo de producción capitalista la que lleva al Estado a asumir un mayor protagonismo, produciéndose su entrada masiva en el tema a partir de 1939, cuando el problema de la vivienda se plantea con una crudeza tal, que la dinámica de una política y una economía intervencionistas no puede obviar la necesidad de actuar en el sector.

Por lo que se refiere a las principales intervenciones de promoción pública de vivienda, que se desarrollaron durante el régimen franquista en el ámbito de las provincias que hoy constituyen la Comunidad Valenciana, cabe destacar la implementación en 1950 del Plan 5000 viviendas para Valencia, por tratarse de uno de los primeros planes estatales importantes de vivienda de ámbito municipal. Su puesta en marcha estuvo estrechamente vinculada a la situación generada tras la devastadora riada del Turia en 1949. Con mayor urgencia hubo de responderse a la riada de 1957, la más catastrófica que ha conocido la ciudad, y que encontró respuesta en el llamado Plan Riada, del Instituto Nacional de la Vivienda.

Posteriormente numerosos grupos y polígonos de viviendas fueron construidos en diferentes enclaves de la Comunidad, actividad que tendría su auge durante los años del desarrollismo y que se ralentizaría posteriormente, especialmente a partir de la crisis de 1973.

La actual Constitución Española recoge en su artículo 47 el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y en condiciones. No se trata de un derecho fundamental, exigible o invocable ante los tribunales, sino que como señala Muñoz y otros (1997), se trata de uno de los llamados «derechos sociales o principios rectores de la política social y económica». Pero indudablemente, el desarrollo y disfrute de muchos otros de los derechos dependerá en buena parte de la posibilidad de disponer de una vivienda digna. En lo que se refiere a los términos vivienda «digna» y «adecuada», indica Muñoz y otros (op. cit.) que

representan conceptos jurídicos indeterminados, si bien «una aproximación a su significado supone tener en cuenta la seguridad, la salubridad y habitabilidad, y la calidad».

## 6.2. COMPETENCIAS Y POLÍTICA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA

Como ya se ha tenido oportunidad de recordar en diferentes capítulos de esta obra, la Constitución Española permite asignar a las Comunidades Autónomas las competencias exclusivas en materia de vivienda (Art. 148.1.3.º). En el caso de la Comunidad Valenciana, dichas competencias se regulan a través del propio Estatuto de Autonomía, tal como se plasma en la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio por la que se aprueba dicho Estatuto. Sin embargo, existen importantes parcelas de actuación que afectan directamente a este sector y que quedan en manos de la Administración General del Estado, ya que la coordinación de las políticas de vivienda pasa por la planificación general de la actividad económica y la ordenación del sistema crediticio que se establece para todo el Estado. En ese sentido, la Administración, tanto autonómica como estatal ha promovido una serie de medidas que se han ido reflejando en los sucesivos Planes de Vivienda, así como en los convenios marco que ambas administraciones han suscrito.

En la Comunidad Valenciana es la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, regulada por Decreto 225/1999 de 15 de diciembre, sobre la que recae el peso de las actuaciones en materia de vivienda. Concretamente es la Dirección General de Arquitectura y Vivienda la que asume las siguientes funciones:

- a) Ejecutar la política de la Conselleria y ejercer las competencias en materia de vivienda, patrimonio arquitectónico y residencial, así como el control de la calidad de la edificación.
- b) Elaborar propuestas de planificación de programas de inversiones y presupuestos en las materias de su competencia.
- c) Planificar y realizar el seguimiento de las medidas de fomento en materia de vivienda con algún tipo de protección pública.
- d) Promover los estudios y normativa técnica en las medidas de su competencia.
- e) Establecer las medidas necesarias para la tutela del régimen jurídico en materia de vivienda, patrimonio residencial y urbano, de gestión del suelo y calidad de la edificación.
- f) Planificar y desarrollar actuaciones propias y concertadas en materia de gestión inmobiliaria de vivienda pública, suelo y patrimonio arquitectónico.
- g) Programar y planificar medidas para el fomento de la calidad en la edificación.
- h) Inspeccionar el cumplimiento en la Comunidad Valenciana de la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la edificación.
- i) Planificar la acreditación de entidades de control de calidad y reconocimiento de productos y servicios que intervienen en las obras de edificación.

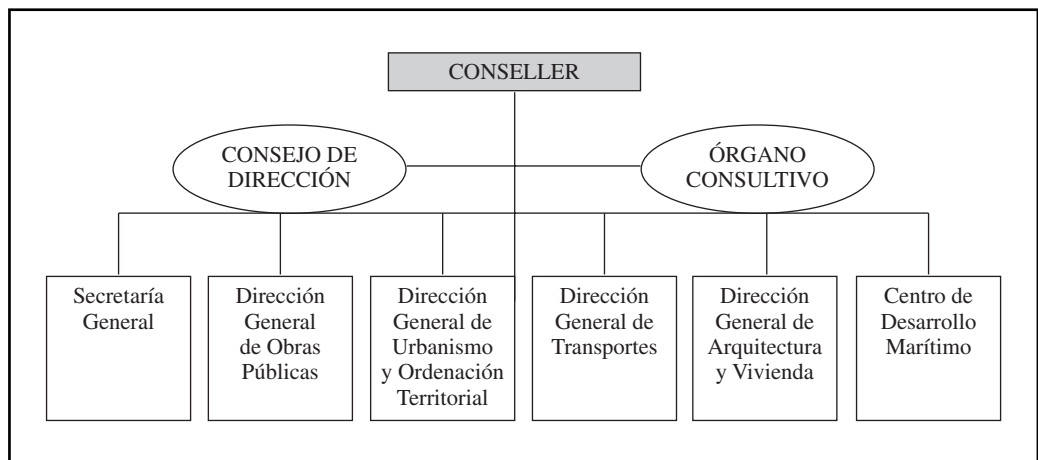
Dentro de esta **Dirección General**, es la Unidad de Vivienda a quien le corresponde:

- a) La elaboración de la normativa de fomento de la vivienda, así como el establecimiento de criterios generales para su aplicación.
- b) La coordinación y tutela del asesoramiento técnico y legal en materia de vivienda, así como la propuesta de resolución de los asuntos relacionados con la misma.

- c) Las funciones relacionadas con el seguimiento de las medidas administrativas adoptadas en materia de vivienda y en concreto con la vivienda de protección pública.

Por otra parte, con el Decreto 61/1987 de 11 de mayo se constituye el Instituto Valenciano de la Vivienda, S. A., siendo el Decreto 118/1988 de 29 de julio el que le atribuye las funciones relativas al patrimonio de promoción pública de la vivienda. Se trata de una Sociedad Anónima que se rige por las normas de derecho privado aplicables a estas sociedades. Las funciones del IVVSA se concretan en la rehabilitación y promoción de viviendas de protección oficial, así como cuantas actividades complementarias, accesorias y auxiliares sean precisas en esas intervenciones. Entre las competencias de este Instituto se cuentan:

- a) La adquisición de suelo por cualesquiera de los procedimientos legalmente establecidos, con objeto de constituir reservas o para llevar a cabo actuaciones o programas previstos en materia de vivienda por la Generalitat Valenciana, así como la gestión del mismo.
- b) La redacción y gestión del planeamiento preciso para la ejecución de los programas de actuación que tenga encomendados.
- c) La adquisición y enajenación de viviendas en proyecto, en ejecución o terminadas, y la adjudicación de toda clase de obras, estudios y proyectos precisos para la construcción o rehabilitación de viviendas en la Comunidad Valenciana de acuerdo con sus planes de actuación, así como la administración, conservación y venta de las viviendas adquiridas, construidas o rehabilitadas.
- d) La gestión de la administración de viviendas de protección oficial de promoción pública de la Comunidad Valenciana en los términos que suscriba con la COPUT o entes titulares de las mismas.
- e) Cualquier otra actividad relacionada con las anteriores que fuera necesaria, consecuencia o desarrollo de las mismas, y en particular, la participación en otras empresas nacionales o extranjeras que tengan por objeto programas de construcción de viviendas de protección oficial o en su caso, de signo equivalente, así como suscribir contratos de asistencia técnica y servicios con entes públicos o sociedades privadas.



FUENTE: Elaboración propia, Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, 2002.

Figura 6. *Organigrama de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.*

### 6.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA

En las tablas 49 y 50 se recoge la normativa valenciana relativa a la vivienda.

#### TABLA 49 Legislación básica

- 
- Decreto 129/1984, de 26 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana.** Se desconcentran funciones en materia de PATRIMONIO Arquitectónico, Control de la Calidad de la Edificación y Vivienda en los servicios Territoriales de Arquitectura y Vivienda de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. DOGV núm. 210 de fecha 10-12-84.
- Decreto 96/1986, de 21 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana.** Se crean el Consejo Asesor y las Comisiones Territoriales de Arquitectura y Vivienda de la Generalitat Valenciana. DOGV núm. 415 de 11-08-86.
- Decreto 61/1987, de 11 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana.** Se acuerda la constitución de la Sociedad Mercantil «Instituto Valenciano de la Vivienda S.A.». DOGV núm. 596 de 28-05-87.
- Decreto 28/1988, de 9 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana.** Se establecen ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. DOGV núm. 828 de 19-05-88.
- Decreto 55/1992, de 30 de marzo, del Gobierno Valenciano.** Establece ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995. DOGV núm. 1761 de 08-04-92.
- Decreto 267/1994, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.** Regula determinados aspectos de las ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda establecidas en el Decreto 55/92, de 30 de marzo. DOGV núm. 2426 de 12-01-95.
- Decreto 294/95, de 24 de octubre, de asignación de jerarquía normativa a las órdenes del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 10 de octubre.** Adopción de medidas en relación con el cierre del Plan Vivienda 92-95 y con los programas de renovación urbana. DOGV núm. 2612 de 25-10-95
- Decreto 113/96, de 5 de junio, del Gobierno Valenciano.** Determina actuaciones protegibles en materia de vivienda. DOGV núm., 2770 de 14-06-96.
- Decreto 114/96 de 5 de junio, del Gobierno Valenciano.** Bonificación de la amortización anticipada y cambios de régimen contractual de las viviendas de promoción pública de la Comunidad Valenciana. DOGV núm. 2768 de 12-06-96.
- Ley 1/1997, de 21 de febrero de la Generalitat Valenciana.** Regula el régimen Sancionador en Materia de Vivienda. DOGV núm. 2940 de 27-02-97.
- Decreto 286/1997, de 25 de noviembre, del Gobierno Valenciano.** Se aprueban las Normas de Habitabilidad, Diseño y Calidad de Viviendas en el ámbito de la Comunidad Valenciana. DOGV núm. 3136 de 04-12-97.
- Ley 1/1998, de 5 de mayo, de la Generalitat Valenciana.** Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación. DOGV núm. 3237 de 7-05-98.
-



**TABLA 49 (continuación)**


---

**Decreto 173/1998, de 20 de octubre, del Gobierno Valenciano.** Actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo. DOGV núm. 3367 de 06-22-98.

**Decreto 86/2001, de 24 de abril, del Gobierno Valenciano.** Modifica el Decreto 173/1998, de 20 de octubre, del Gobierno Valenciano, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo. (2001/3952). DOGV núm. 3989 de 30-04-01.

---

FUENTE: Elaboración propia, 2002. Generalitat Valenciana.

**TABLA 50**

**Legislación autonómica de relevancia relativa a rehabilitación de edificios y viviendas en la Comunidad Valenciana**

---

**Decreto 232/1992, de 28 de diciembre, del Gobierno Valenciano.** Sobre ayudas para la rehabilitación estructural de viviendas. DOGV núm. 1942 de 13-01-93.

**Decreto 27/1993, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano,** por el que se declara el área de Rehabilitación urbana del Centro Histórico de Alacant. DOGV núm. 1977 de 14-03-93.

**Decreto 35/1993, de 8 de marzo, del Gobierno Valenciano.** Amplía el plazo para solicitar la declaración del programa de renovación urbana con interés histórico, arquitectónico o ambiental. DOGV núm. 1984 de 15-03-93.

**Decreto 57/1993, de 14 de mayo, del Gobierno Valenciano.** Por el que se declara Bien de interés Cultural el Conjunto histórico de Valencia. DOGV núm. 2020 de 10-05-93.

**Decreto 78/93, de 28 de junio, del Gobierno Valenciano.** Por el que se establece diversas ayudas económicas en el ámbito del área de rehabilitación urbana de la Ciutat Vella de Valencia. DOGV núm. 2062 de 07-07-93.

**Decreto 23 /1994, de 8 de febrero, del Gobierno Valenciano.** Actuaciones protegibles en materia de rehabilitación. DOGV núm. 2210 de 18-02-94.

**Decreto 9/1995, de 10 de enero, del Gobierno Valenciano.** Se regula un sistema específico de ayudas a la rehabilitación estructural especial. DOGV núm. 2434 de 24-01-94.

---

FUENTE: Elaboración propia, 2002. Generalitat Valenciana.

## **6.4. PLANES AUTONÓMICOS EN MATERIA DE VIVIENDA**

Durante la década de los 90 la política de vivienda en España se ha ido configurando en torno a diferentes planes que la Administración estatal y las autonómicas han ido impulsando progresivamente. En la Comunidad Valenciana dichos planes de carácter plurianual se han implementado a través de diferentes medidas y aplicaciones legislativas, tal como se ha mostrado en el desglose de referencias ofrecidas en los cuadros del apartado anterior.

### **6.4.1. Plan de Vivienda 1992-1995**

Este primer Plan surgió con la voluntad manifiesta de facilitar el acceso a la vivienda de amplios sectores de la población de la Comunidad que no podían hacerlo en las condi-

ciones de mercado. Para ello, consideraba ya como actuaciones protegibles: la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas de protección oficial de nueva construcción, la adquisición a precio tasado de otras viviendas y la rehabilitación de edificios de viviendas y equipamiento comunitario, entre otras actuaciones.

#### 6.4.2. Plan de Vivienda 1996-1999

La estrategia elaborada por la Generalitat Valenciana para este periodo se formuló con un doble objetivo: ofrecer cobertura para resolver la situación provocada por el cierre del Plan de vivienda 1992-1995 de los expedientes con calificación administrativa y pendientes de financiar por insuficiencia de recursos, y procurar una mayor disponibilidad de recursos financieros destinados a vivienda. El plan establecía mediante convenio con el Ministerio de Fomento, la previsión de financiar un total de 51.441 viviendas, con una previsión en torno a los 290.000 millones de pesetas en préstamos cualificados; ambas cantidades fueron rebasadas.

La siguiente tabla refleja el importe de los préstamos concedidos durante el Plan 1992/1995 y durante el Plan 1996/1999.

**TABLA 51**  
**Préstamos concedidos durante los Planes de Vivienda 1992/1995 y 1996/1999**

Actuación	Plan 1992/1995		Plan 1996/1999	
	Viviendas financiadas	Préstamos concedidos (en millones de ptas.)	Viviendas financiadas	Préstamos concedidos (en millones de ptas.)
Sobre viviendas	74.318	381.896	52.483	330.015
Sobre suelo	10.062	11.819	893	1.404
<b>Total</b>	<b>84.380</b>	<b>393.715</b>	<b>53.376</b>	<b>331.419</b>

FUENTE: Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 1999.

A la hora de valorar la incidencia de los planes de vivienda, existe un factor a considerar, y es si ha existido una adecuada distribución territorial del mismo, proporcional a la población, partiendo de un nivel homogéneo de crecimiento demográfico. El siguiente cuadro recoge los datos sobre la población, viviendas calificadas y financiadas.

**TABLA 52**  
**Distribución de las actuaciones protegidas por provincias**

Provincia	Población	Objetivos iniciales	Calificaciones provisionales	Viviendas financiadas
Alicante	34,50%	33,06%	34,32%	34,89%
Castellón	11,50%	11,32%	10,08%	10,91%
Valencia	54,00%	55,62%	55,60%	54,20%

FUENTE: Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 1999.

A continuación se muestra la distribución comparada por tipos de actuación de las calificaciones provisionales y las viviendas financiadas, en relación con los objetivos establecidos inicialmente en el Plan 96/99.

**TABLA 53**  
**Distribución por tipo de actuación**

<b>Tipo de actuación</b>	<b>Objetivos iniciales</b>	<b>Calificaciones provisionales</b>	<b>Viviendas financiadas</b>
Rehabilitación	11,34%	14,63%	9,19%
VPO Régimen Especial	11,76%	11,82%	14,85%
VPT	17,22%	17,22%	11,05%
VPO Régimen General	50,82%	55,00%	63,20%
Suelo	8,86%	1,32%	1,70%

FUENTE: Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 1999.

El número de viviendas impulsadas por promotores públicos, calificadas provisionalmente dentro del Plan de Vivienda 96/99 ascendió a 1.115 unidades, de las que, por provincias, 559 se localizaba en Alicante, 60 en Castellón y 496 en Valencia. En Alicante, el 92% de esta oferta correspondió al IVVSA, mientras que el resto estuvo promovido por Ayuntamientos y empresas municipales. En el caso de Castellón y Valencia, el porcentaje del IVVSA se redujo hasta un 60%. La mayor parte de esas viviendas, un 91%, son de VPO de Régimen Especial en régimen de venta. Sólo un 5% de ellas se ofrecen en régimen de alquiler promovidas por las empresas públicas de los Ayuntamientos de Alicante, Valencia y Puzol.

**TABLA 54**  
**Precio por metro cuadrado de vivienda 1996-2000 (en miles de pesetas)**

<b>Ámbito</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Accesibilidad 99/00</b>
España	112,2	113,9	119,2	131,8	150,9	14,5
Comunidad Valenciana	80,1	82,7	87,5	97	109,8	13,2

FUENTE: Ministerio de Fomento, ACCESIB Estadístico.

**TABLA 55**  
**Accesibilidad a la vivienda 1996-2000**

<b>Ámbito</b>	<b>Esfuerzo bruto (% salario bruto)</b>		<b>Vivienda adquirible (millones de pesetas)</b>		<b>Vivienda mercado (millones de pesetas)</b>	
	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
España	32,9	39,4	14,5	13,4	13,2	15,1
Comunidad Valenciana	26,4	32,1	13,3	12,1	9,7	11

FUENTE: BBVA. Situación Inmobiliaria, febrero 2001.

En el área de rehabilitación y dentro de los objetivos marcados por la Generalitat Valenciana en el marco de la política de vivienda, se pretendía:

- Impulsar políticas locales de fomento a la rehabilitación de una forma más selectiva, colaborando y dando apoyo a las iniciativas municipales de mejora urbana de infraestructuras, entorno urbano y equipamientos.
- Asegurar una mayor grado de participación e implicación municipal en la rehabilitación del parque residencial.
- Posibilitar un mayor control de los recursos disponibles mediante la convocatoria pública para la Declaración de las áreas y ajustando la programación económica para la realización de las actuaciones, tanto públicas como privadas.

#### 6.4.3. Plan de Vivienda 1998/2001

El marco legal sobre el que se articulan las actuaciones de carácter protegido en el ámbito de la vivienda para ese periodo se plasma en el Real Decreto 1.186/98<sup>89</sup>. Del mismo modo, el Decreto del Gobierno Valenciano 173/98<sup>90</sup>, recoge la organización del sistema de ayudas estableciendo los criterios y condiciones para el acceso a las diferentes prestaciones tanto estatales como aquellas que dependen de la Generalitat Valenciana. La puesta en marcha de dichas ayudas para el periodo 1998/2001 se acompaña de la declaración de objetivos que a continuación se relata:

- a) Facilitar una vivienda digna para quien más lo necesita.
- b) Ayudar a la adquisición de vivienda usada.
- c) Fomentar la oferta de vivienda de alquiler.
- d) Fomentar las actuaciones de rehabilitación.
- e) Garantizar el adecuado destino de los fondos públicos.
- f) Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda.

En ese sentido, la aplicación de los criterios recogidos en el Decreto 173/1998 implica la puesta en marcha de un catálogo de actuaciones como las que se describen a continuación:

1. *Concesión de ayudas para el acceso a la vivienda* en función de las características socioeconómicas de los beneficiarios, prestando especial atención a los jóvenes y a las personas que acceden por primera vez a una vivienda, y más particularmente a los grupos con menor nivel de ingresos.
2. *Regulación y fomento de actuaciones específicas* de vivienda para determinados grupos con bajo nivel de ingresos que requieren un apoyo para favorecer su accesibilidad a la vivienda, ya sea en régimen de alquiler o de compraventa.

- Se proponen incentivos dentro del *programa de viviendas de protección oficial en régimen especial*, que se dirige a aquellos sectores de la población que disponen de ingresos inferiores a 2,5 millones de pesetas anuales, reforzando los mecanismos de control y los criterios para la adjudicación de este tipo de viviendas a dicho grupo.

<sup>89</sup> Publicado en el BOE n.º 152 con fecha 26 de junio.

<sup>90</sup> Publicado en el DOGV n.º 3.367 de 6 de noviembre.

- Del mismo modo se apoyan una serie de medidas destinadas a facilitar la accesibilidad a viviendas en régimen de alquiler.
  - *Programa de alquiler joven*: en el que tienen cabida viviendas no mayores de 70 metros cuadrados en contrato de alquiler a 25 años y destinadas a jóvenes que cuentan con subvenciones al promotor.
  - *Viviendas de integración social*: se trata de viviendas en alquiler destinadas a grupos de personas con un bajo nivel de recursos económicos, y que se desarrolla en dos modalidades:
    - *Programa de integración social*: son viviendas que se destinan al alquiler durante 25 años y cuentan con subvenciones, al promotor y a los arrendatarios, que en función del nivel de ingresos de estos últimos, pueden alcanzar hasta el 75% del precio de renta de la vivienda.
    - *Cofinanciación de viviendas en promoción pública* para integración social: se establece la oportunidad de adquirir viviendas ya construidas para destinarlas a arrendamiento a personas con un nivel económico bajo, subvencionando la adquisición de las mismas bajo determinadas condiciones.
3. *Regulación* de la nueva configuración de las actuaciones protegidas que se establecen por Real Decreto 1.186/98, ajustando los precios a la realidad del mercado inmobiliario, lo que posibilitará una distribución que incluya criterios de territorialización en dichas actuaciones.
  4. Dirigir una parte de las ayudas para el *acceso a la vivienda* del mercado secundario o usada con las mismas condiciones que para las viviendas de nueva construcción.
  5. Fomento de las actuaciones de rehabilitación de edificios y viviendas en función de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, de las características de las actuaciones y el ámbito donde se lleven a cabo, especialmente en áreas de rehabilitación.
  6. Favorecer la promoción de la rehabilitación de edificios completos para su venta o arrendamiento, posibilitando la salida al mercado de las viviendas así rehabilitadas con ayudas al acceso a sus compradores.
  7. Refuerzo de las ayudas para la rehabilitación derivada de carencias estructurales, y especialmente, las del cemento aluminoso, mejorando en este caso sustancialmente la financiación necesaria para cubrir los costes derivados de los proyectos, estudios de diagnóstico y medidas de seguridad adoptadas.

A los efectos de aplicación de este abanico de actuaciones, quedan adscritas a la consideración de actuaciones protegidas:

- Viviendas de nueva construcción pública (VPNC). Son aquellas viviendas que se destinan a domicilio habitual y permanente y cuya superficie útil no excede de 90 m<sup>2</sup>. Por su condición, este tipo de viviendas disfrutan de unas condiciones de financiación especiales y tienen los precios de venta y renta limitados. Las VPNC presentan dos modalidades:
  - Viviendas protegidas (VP).
  - Viviendas de protección oficial de régimen especial (VPORE).

En ambos casos se establecen una serie de condiciones para poder acceder a estas viviendas, entre las que se encuentran referencias a los niveles de ingresos

familiares, la no titularidad sobre otras viviendas, así como una serie de aspectos a baremar como la edad de los adjudicatarios, las cargas familiares, la situación de familias monoparentales, etc.

- Existen ayudas para programas especiales, como el de alquiler joven o el de integración social, y otras ayudas adicionales para reducir el precio del arrendamiento.
- Quedan incluidas también dentro de la consideración de viviendas protegidas, la adquisición de viviendas ya construidas (VYC). Éstas, a diferencia de las VPNC (que ya tienen una calificación previa), adquieren su condición de quedar sujetas a promoción pública cuando coinciden determinadas características tanto atribuibles a la vivienda (relativas a la superficie o el precio) como al adquirente (nivel de renta o condiciones económicas).
  - Por lo que se refiere a las actuaciones protegidas de rehabilitación, y que se destinan a mejorar las condiciones de las viviendas o edificios sobre los que se actúa, pueden venir referidas principalmente a tres capítulos:
    - Rehabilitación de edificios destinados a viviendas: como las que garanticen la estabilidad, seguridad y solidez del edificio, las que mejoren las condiciones de accesibilidad para personas discapacitadas, las que mejoren las condiciones de estanqueidad contra la lluvia, adecuación de instalaciones del edificio por lo referente a agua, gas, saneamiento, ascensores...
    - Rehabilitación de viviendas: como las que afecten a la distribución interior, instalaciones, iluminación, accesibilidad a personas minusválidas, etc.
    - Rehabilitación de edificios destinados a equipamientos, especialmente en áreas de rehabilitación con determinadas condiciones.

No se considera actuación protegida la promoción, aunque sea para uso propio, y la adquisición de viviendas unifamiliares aisladas, tanto de protección pública de nueva construcción como ya construidas, salvo que dichas viviendas estén ubicadas en un contexto urbano donde predomine esa tipología (a los efectos del Decreto 173/1998, se consideran municipios rurales aquellos cuya población no exceda los 2.000 habitantes).

A efectos de consideración de actuaciones protegidas, será determinante conocer la viabilidad de la promoción y la concurrencia de interés social en la misma. La viabilidad de la promoción está determinada por el número de viviendas calificadas en el municipio, el volumen de préstamos concedidos y el grado de cumplimiento sobre la base de los objetivos convenidos. El interés social se define a partir de los siguientes factores:

- Localidad o emplazamiento.
- Tipología de las edificaciones.
- Necesidad de viviendas protegidas en esa localidad.

Tienen prioridad para la calificación de actuaciones protegidas, aquellas que se lleven a cabo en emplazamientos donde las viviendas se destinen preferentemente a residencia habitual y permanente, sobre otras zonas en las que el uso mayoritario sea de segunda residencia.

Una de las iniciativas más novedosas que han surgido al amparo del último Plan de Vivienda en la Comunidad Valenciana es sin duda el proyecto ELAIA. Diseñado conjuntamente por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y la Dirección General de Servicios Sociales, trata de atender las necesidades de vivienda y alojamiento de las personas mayores, aunque puede ampliarse para dirigirse a otros grupos sociales. En definitiva se trata de proveer, a personas mayores con capacidad suficiente de autonomía individual, de unas

viviendas adaptadas a sus necesidades, y que se presentan como una alternativa al ingreso en residencias.

El proyecto se ofrece como una propuesta abierta de la Generalitat Valenciana a los Ayuntamientos de la Comunidad que puedan estar interesados. El diseño de las edificaciones contempla la construcción de conjuntos de viviendas tuteladas (mínimo 50 unidades por módulo) con una superficie útil máxima de 40 metros cuadrados cada una, para ser destinadas a residencia habitual de una o dos personas por vivienda. Dicho módulo incorpora un área de espacios comunes para la prestación de servicios y la realización de actividades colectivas.

Preferentemente su ubicación se asienta en zonas urbanas próximas a servicios comunitarios como Centros de Salud, tiendas, bancos... que faciliten a los ocupantes de las viviendas desarrollar un estilo de vida con suficiente autonomía y dignidad. Una de las alternativas contempladas por el Plan ELAIA es la posibilidad de incorporar junto a la construcción de los módulos un Centro de Día que atienda tanto a los habitantes de las viviendas adaptadas como a las personas mayores de la zona.

La configuración arquitectónica de los apartamentos incluye para cada vivienda una distribución del espacio con las siguientes estancias: cocina, sala de estar o comedor, habitación, aseo y zona de tendedero. El diseño presta especial atención a la eliminación de barreras arquitectónicas, y contempla detalles como aseos adaptados, suelos antideslizantes, utilización de energía eléctrica en la cocina, sistemas de calefacción sin riesgos, etc. El régimen en el que los beneficiarios hacen uso de las viviendas es de «alquiler protegido». La renta básica que aporta cada ocupante está bonificada en un 50% por la Conselleria de Obras Públicas, situándose para el año 2001 en torno a los 63 euros mensuales, a los que habrá que añadir diferentes cantidades en concepto de disfrute de otros servicios complementarios o de mantenimiento de las instalaciones, gastos que también pueden verse reducidos mediante diferentes ayudas aportadas por la Conselleria de Bienestar Social según las circunstancias y características socioeconómicas de los ocupantes.

A principios del año 2002 se publicó el Real Decreto 1/2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. En la Comunidad Valenciana, el Decreto 92/2002, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano regula las actuaciones protegidas en esta materia para el periodo 2002-2005. Entre sus objetivos podemos destacar los siguientes:

- Facilitar el acceso a una vivienda digna a las familias que lo necesitan, en función de las condiciones socio-económicas.
- Posibilitar el acceso a la vivienda usada en las mismas condiciones que las viviendas protegidas de nueva construcción.
- Incentivar las actuaciones de rehabilitación, con atención prioritaria en las zonas o barrios en proceso de degradación, a los centros históricos, etc.
- Fomentar la rehabilitación integral de edificios para destinarlos a la venta o alquiler.

## **6.6. PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO VALENCIANO EN MATERIA DE VIVIENDA**

El presupuesto de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, constituye el tercero más elevado, únicamente superado por las Consellerias de Educación y Sanidad, mostrando un incremento, en valores absolutos, del 113,5% en el período temporal analizado (1991-2001) (véase Tabla 56), constituyendo cada año, en torno a un 10% del total del gasto de la Generalitat Valenciana.

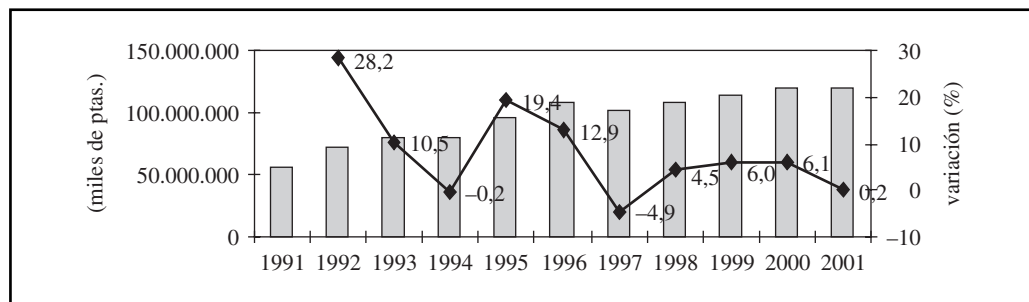
Si atendemos al proceso de crecimiento presupuestario de dicha Conselleria (Gráfico 37), considerando la variación anual del mismo, observamos que la diferencia más significa-

**TABLA 56**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes en relación con la Generalitat Valenciana, referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	% <sup>1</sup>	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983.815	5,2	790.577.430	5,3	852.735.179	5,7	856.878.531	6,5	917.367.373	6,1	997.206.768	5,9	1.045.559.900	4,0	1.121.175.282	4,0	1.217.399.437	4,1	1.296.441.490	4,9
Conselleria	72.642.124		80.305.721		80.177.361		95.712.094		108.030.035		102.723.059		107.394.412		113.828.184		120.722.500		120.918.698	
<b>Variación anual Conselleria</b>	<b>28,2</b>		<b>10,5</b>		<b>-0,2</b>		<b>19,4</b>		<b>12,9</b>		<b>-4,9</b>		<b>4,5</b>		<b>6,0</b>		<b>6,1</b>		<b>0,2</b>	

<sup>1</sup> Porcentaje del presupuesto de la Generalitat destinado a la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.  
FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.





FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 37. Presupuesto total y variación interanual de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

tiva se da durante el primer ejercicio contemplado (1991-1992), año este último en el que el aumento responde, principalmente, a las subvenciones directas otorgadas, subsidios facilitados para reducir los tipos de intereses realmente pagados por los beneficiarios, ayudas para la creación de suelo, préstamos otorgados a entes públicos para ejecución de viviendas de protección oficial y una serie de ayudas de carácter diverso y específico: remodelaciones de barrios, etc. Tras este período, se muestra una curva descendente cuya cota inferior aparece en el período 1996-1997, como consecuencia por una parte, de atender a la necesidad de corregir los déficits que en materia de inversión pública en infraestructura se venían produciendo durante los años anteriores, y por otra, porque la atención a esas carencias había de realizarse en un entorno presupuestario restrictivo, necesario para alcanzar los criterios de convergencia europea.

En necesario señalar en este punto, que la Generalitat Valenciana dispone de un conjunto de Empresas Públicas, entre las que se encuentra el «Instituto Valenciano de la Vivienda S. A.», cuyos presupuestos en el período analizado son los que se muestran en la tabla siguiente, y que influirán en los presupuestos totales de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

**TABLA 57**  
**Presupuestos anuales (1991-2001) del Instituto Valenciano de la Vivienda, S. A.**

Año	Presupuesto (miles de ptas.)	Año	Presupuesto (miles de ptas.)
1991	996.155 <sup>91</sup>	1997	7.512.335
1992	992.159	1998	5.684.895
1993	3.747.011 <sup>92</sup>	1999	8.429.865
1994	9.008.659	2000	18.943.764
1995	7.306.937	2001	16.790.342
1996	11.035.441		

FUENTE: Elaboración propia, a partir de los datos del Instituto Valenciano de la Vivienda, S. A., 2002.

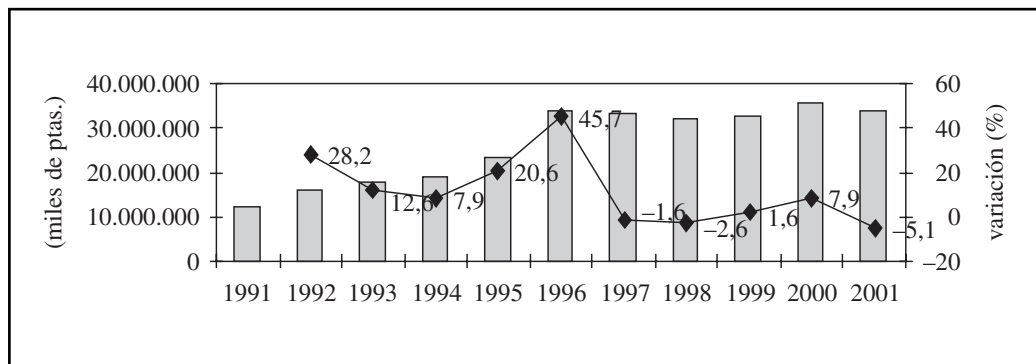
<sup>91</sup> El IVV, S. A., aplica 7.093 millones de pesetas a la adquisición de terrenos y construcción de edificios, que permanecen al final del ejercicio como existencias y que no se reflejan en el gasto presupuestario de la empresa.

<sup>92</sup> El IVV, S. A., aplica 6.000 millones de pesetas a la adquisición de terrenos y construcción de edificios, que permanecen al final del ejercicio como existencias y que no se reflejan en el gasto presupuestario de la empresa.

En cuanto a la distribución interna del gasto por capítulos de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (Tabla 58), son destacables los siguientes aspectos:

- El **Capítulo I**, relativo a los *gastos de personal de la Conselleria*, presenta un patrón mínimamente ascendente sin variaciones significativas en ningún ejercicio estudiado, constituyendo en torno a un 4% del gasto total de la Conselleria.
- Los Gastos de Funcionamiento de la Conselleria son consignados en el Capítulo II, muestran una curva ascendente y no constituyen más del 1% del total presupuestario en ninguno de los ejercicios estudiados.
- El **Capítulo IV** hace referencia a los *gastos en Transferencias Corrientes*, y observando su patrón a lo largo del período analizado encontramos un aumento significativo en el año 1995 respecto al anterior (de 5.482.362 ptas. en 1994 a 12.058.848 ptas. en 1995), a partir del cual el gasto en éste capítulo continúa aumentando ligeramente.
- El **Capítulo VI**, referido a las *Inversiones Reales de la Conselleria*, es el que reúne el mayor porcentaje de gasto, rondando en la mayoría de ejercicios en torno a un 60% del total del gasto de la misma, y cuya tendencia para la serie analizada es ascendente.
- Las Transferencias de Capital (Capítulo VII) muestran un gasto creciente a lo largo del período contemplado, constituyendo alrededor del 24% del gasto total de la Conselleria como media del ejercicio temporal estudiado.

Si observamos los créditos asignados a las dotaciones de gastos de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes por programas (Tabla 59), únicamente encontramos dos referidos al tema que nos ocupa. El que posee un mayor presupuesto es el denominado «Arquitectura y Vivienda» (431,10), y tal como podemos apreciar en el Gráfico 38, presenta su mayor aumento presupuestario durante el período 1995-1996, y las cotas más bajas durante el último ejercicio contemplado (2000-2001).



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 38. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Arquitectura y Vivienda» (431,10).

El programa que posee un menor presupuesto, a una distancia significativa del anterior, es el denominado «Ordenación del Territorio y Urbanismo» (432,10), que muestra una variación desigual a lo largo del período analizado, centrandose los mayores aumentos durante el

**TABLA 58**  
**Resumen general de gastos por capítulos del presupuesto consolidado.**  
**Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (en miles de pesetas)**

Capítulos de gasto	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Cap. I (gastos de personal)	3.813.782	5,3	3.654.048	4,6	3.955.087	4,9	4.124.819	4,3	4.272.353	4,0	4.157.312	4,0	4.272.341	4,0	4.308.190	3,8	4.429.377	3,7	4.529.112	3,7
Cap. II (gastos de funcionamiento)	609.549	0,8	479.093	0,6	823.467	1,0	791.790	0,8	851.790	0,8	892.258	0,9	951.394	0,9	972.498	0,9	983.498	0,8	1.245.431	1,0
Cap. III (gastos financiación)	—	—	—	—	—	—	294.109	0,3	806.000	0,7	375.000	0,4	480.000	0,4	498.720	0,4	500.000	0,4	—	—
Cap. IV (transferencias corrientes)	3.911.916	5,4	5.482.000	6,8	5.482.362	6,8	12.058.848	12,6	12.131.814	11,2	13.276.438	12,9	15.902.177	14,8	16.533.362	14,5	16.663.250	13,8	17.205.271	14,2
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>8.335.247</b>	<b>11,5</b>	<b>9.615.141</b>	<b>12,0</b>	<b>10.260.916</b>	<b>12,8</b>	<b>17.269.566</b>	<b>18,0</b>	<b>18.061.957</b>	<b>16,7</b>	<b>18.701.008</b>	<b>18,2</b>	<b>21.605.912</b>	<b>20,1</b>	<b>22.312.770</b>	<b>19,6</b>	<b>22.576.125</b>	<b>18,7</b>	<b>22.979.814</b>	<b>19,0</b>
Cap. VI (inversiones reales)	51.599.519	71,0	54.008.090	67,3	52.991.156	66,1	56.126.899	58,6	59.554.250	55,1	54.659.232	53,2	56.627.690	52,7	59.378.543	52,2	62.881.880	52,1	62.098.209	51,4
Cap. VII (transferencias de capital)	11.050.544	15,2	16.529.490	20,6	16.329.614	20,4	22.073.380	23,1	30.243.799	28,0	29.243.799	28,5	29.001.588	27,0	31.969.528	28,1	35.166.495	29,1	35.840.675	29,6
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>62.650.063</b>	<b>86,2</b>	<b>70.537.580</b>	<b>87,8</b>	<b>69.320.770</b>	<b>86,5</b>	<b>78.200.279</b>	<b>81,7</b>	<b>89.798.049</b>	<b>83,1</b>	<b>83.903.031</b>	<b>81,7</b>	<b>85.629.278</b>	<b>79,7</b>	<b>91.348.071</b>	<b>80,3</b>	<b>98.048.375</b>	<b>81,2</b>	<b>97.938.884</b>	<b>81,0</b>
Cap. VIII (activos financieros)	1.656.814	2,3	153.000	0,2	595.675	0,7	242.249	0,3	170.029	0,2	119.020	0,1	159.222	0,1	167.343	0,1	98.000	0,1	—	—
Cap. IX (pasivos financieros)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>1.656.814</b>	<b>2,3</b>	<b>153.000</b>	<b>0,2</b>	<b>595.675</b>	<b>0,7</b>	<b>242.249</b>	<b>0,3</b>	<b>170.029</b>	<b>0,2</b>	<b>119.020</b>	<b>0,1</b>	<b>159.222</b>	<b>0,1</b>	<b>167.343</b>	<b>0,1</b>	<b>98.000</b>	<b>0,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>Total general</b>	<b>72.642.124</b>	<b>100,0</b>	<b>80.305.721</b>	<b>100,0</b>	<b>80.177.361</b>	<b>100,0</b>	<b>95.712.094</b>	<b>100,0</b>	<b>108.030.035</b>	<b>100,0</b>	<b>102.723.059</b>	<b>100,0</b>	<b>107.394.412</b>	<b>100,0</b>	<b>113.828.184</b>	<b>100,0</b>	<b>120.722.500</b>	<b>100,0</b>	<b>120.918.698</b>	<b>100,0</b>
<b>Variación anual</b>	<b>28,2</b>		<b>10,5</b>		<b>-0,2</b>		<b>19,4</b>		<b>12,9</b>		<b>-4,9</b>		<b>4,5</b>		<b>6,0</b>		<b>6,1</b>		<b>0,2</b>	

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

**TABLA 59**  
**Presupuesto consolidado de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes<sup>1</sup> por programas, referido a los créditos**  
**consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

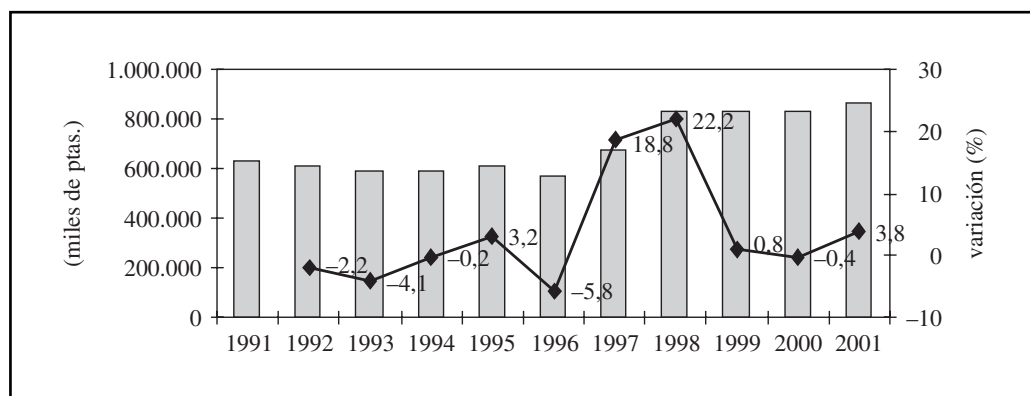
	1992	V <sup>2</sup>	1993	V	1994	V	1995	V	1996	V	1997	V	1998	V	1999	V	2000	V	2001	V
431,10 Arquitectura y Vivienda	15.781.562	28,2	17.776.367	12,6	19.189.291	7,9	23.142.614	20,6	33.712.152	45,7	33.167.665	-1,6	32.294.007	-2,6	32.806.353	1,6	35.392.140	7,9	33.594.065	-5,1
432,10 Ordenación del Territorio y Urbanismo	613.825	-2,2	588.545	-4,1	587.319	-0,2	606.210	3,2	570.753	-5,8	677.812	18,8	828.004	22,2	834.922	0,8	831.575	-0,4	862.860	3,8

<sup>1</sup> Se incluye únicamente los programas referidos a vivienda.

<sup>2</sup> Variación anual (%).

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

período 1996-1998. (Gráfico 39). Más concretamente, durante 1997 experimenta un crecimiento superior al 18%. La funciones propias de este programa presupuestario (estudio, planificación, control, etc.) determinan que de la parte principal del gasto, aproximadamente el 68% corresponda a gastos de personal, donde el perfil profesional responde a técnicos cualificados con titulación superior, y gastos de funcionamiento. El aumento en este año se centra en los capítulos VI (Inversiones Reales), cuyo aumento permite atender las necesidades económicas que presenta la elaboración tanto del Modelo Territorial para la Comunidad Valenciana como del Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante, principalmente; y el capítulo VII (Transferencias de Capital), destinadas a ayudar financieramente a los ayuntamientos para la elaboración del planeamiento urbanístico, así como para la homologación de los planes urbanísticos de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Respecto a 1998, este programa experimenta un aumento principalmente en su capítulo de inversiones. No obstante, en la estructura económica del programa, tiene preponderancia el capítulo destinado a gastos de personal, debido a las funciones de carácter técnico antes mencionadas.



FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 39. Presupuesto total y variación interanual del gasto en el programa «Ordenación del territorio y Urbanismo» (432,10).

## 7. SISTEMA DE JUSTICIA

### 7.1. INTRODUCCIÓN

En el proceso de construcción de las autonomías, debía conjugarse el mantenimiento del poder judicial como función, de la administración de justicia como elemento administrativo, y buscar la fórmula que además permitiese cumplir con el mandato de descentralización administrativa que marcaban los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y la interpretación extensiva que el Tribunal Constitucional emite respecto a considerar que aquellas competencias no previstas o mejor, reservadas al Estado, podían ser atribuidas o ejercidas por las Comunidades Autónomas. Es en éste complejo marco y dentro del ejercicio de sus propias competencias otorgadas por la Constitución y su Estatuto de Autonomía, donde la Comunidad Valenciana, asume las competencias en materia de justicia que no correspondan a la potestad jurisdiccional y al gobierno del Consejo General del Poder Judicial. Así

veremos en los siguientes epígrafes, como las competencias de la Comunidad Autónoma, son ejercidas por la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, correspondiéndole un importante catálogo de responsabilidades en la gestión de infraestructuras, recursos materiales y humanos, así como la gestión administrativa del turno de oficio, los planes de formación y las oficinas propias de ayuda a las víctimas del delito.

## 7.2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

La Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas es el departamento del gobierno Valenciano al que corresponde ejercer las competencias en materia de justicia y modernización de las administraciones públicas, función pública, emergencia e interior, administración local, gestión de la unidad del cuerpo de la policía adscrita a la Comunidad Valenciana, asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, registro y notariado, y consultas populares y electorales. Territorialmente, la Conselleria se organiza en servicios centrales, que extienden su competencia a todo el ámbito de la Comunidad Valenciana, y en servicios territoriales, con competencia de ámbito provincial<sup>93</sup>.

La Dirección General de Justicia, depende del Área de justicia a la que compete la coordinación interna de los servicios y unidades administrativas adscritas a la misma, la supervisión de los criterios de planificación y de ejecución establecidos, y la representación de la dirección general en las tareas que se le encomienden. Asimismo, organiza, ejecuta y controla la política de la Generalitat Valenciana en materia de ayuda a la víctima del delito y relaciones con los órganos judiciales de la Comunidad Valenciana.

De esta forma, para el desarrollo de sus funciones, la Dirección General de Justicia se estructura en los siguientes servicios, dependientes del Área de Justicia<sup>94</sup>:

- *Servicio de Gestión de Recursos Materiales*, que desarrolla las funciones de la gestión encaminada a la provisión de los recursos materiales necesarios para el adecuado funcionamiento de la Administración de justicia.
- *Servicio de Recursos humanos*, que tiene a su cargo la gestión económica y administrativa de los asuntos relativos al personal tanto laboral como funcionario al servicio de la Administración de justicia.
- *Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia*, cuyas funciones son:
  - Gestión de las indemnizaciones derivadas de la asistencia jurídica en el turno de oficio y la asistencia letrada al detenido.
  - Gestión de los convenios y acuerdos de cooperación suscritos por la Generalitat Valenciana en materia de justicia, así como los planes de formación del personal.
  - Dependen de este servicio las oficinas de ayuda a las víctimas del delito.
- *Servicio de Infraestructuras Judiciales*, que desarrolla las funciones correspondientes a la redacción y supervisión de los proyectos técnicos de ejecución de obras e instalaciones de los edificios judiciales, así como la emisión de informes técnicos.

<sup>93</sup> Fuente jurídica: Decreto 91/1999, de 30 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas (DOGV n.º 3551 de 02-08-99).

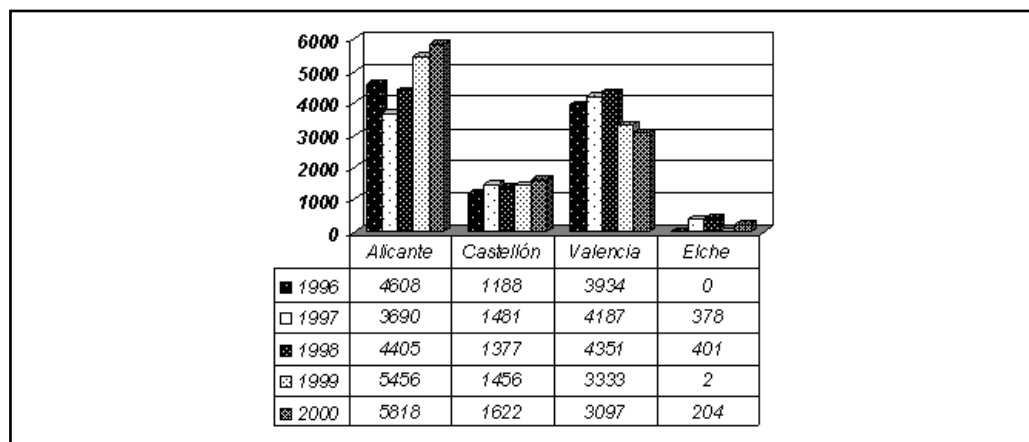
<sup>94</sup> Recogido en el artículo 3 de la Orden de 29 de septiembre de 1999, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla el Decreto 91/1999, de 30 de julio, del gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

### 7.3. SERVICIOS

#### 7.3.1. Oficinas de ayuda a las víctimas del delito

La Oficina de Ayuda a la Víctima del Delito depende de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, en concreto del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia de la Dirección General de Justicia. Funciona desde 1985 como iniciativa de la Generalitat Valenciana, tomando como base el convenio 116 del Consejo de Europa y las experiencias similares existentes en Alemania y Francia. Está compuesta por una unidad jurídica y otra asistencial, teniendo como principal objetivo la resolución de los temas directamente relacionados con ambos aspectos de aquellas personas que se consideran víctimas de un delito y demandan ayuda. El servicio se basa en un modelo social profesional que reconoce el derecho a satisfacer las necesidades físicas, psicológicas, sociales y económicas del ciudadano que ha sido víctima. La satisfacción de estas necesidades se apoya en la gratuidad del servicio y la responsabilidad pública. Al mismo tiempo se interviene en la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y funcionarios de justicia que atienden a estas personas. La Oficina colabora con los Juzgados de Instrucción, Servicios Sociales municipales y Conselleria de Sanidad, entre otros<sup>95</sup>.

Los casos que se atienden derivan fundamentalmente de los malos tratos físicos y psicológicos, formulándose, además, diversas peticiones que surgen de amenazas; impago de alimentos; coacciones; abandono de familia y menores, y abusos sexuales y prostitución. Así, el profesional que interviene empatizará con la víctima dando lugar al acercamiento profesional-víctima, de forma que le permita investigar y conocer la situación personal, la relación víctima-autor del hecho delictivo y la valoración del impacto emocional que haya podido causar el delito. A partir de este momento se procede a la información y canalización de la demanda planteada, previniendo las repercusiones negativas que pudieran desencadenarse, planificando la ayuda necesaria y realizando el seguimiento durante el periodo que requiera la víctima, posibilitando al mismo tiempo el acceso a los recursos que se consideren más adecuados.



FUENTE: Memoria Dirección General de Justicia. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, 2000.

Gráfico 40. Casos atendidos por las oficinas de ayuda a las víctimas del delito durante 1996-2000 en la Comunidad Valenciana.

<sup>95</sup> Este tema ha sido tratado, entre otros autores, por RÓDENAS, F.; SÁNCHEZ, S.; VERDEGUER, I. y GARCÍA, C. (2000): «El Sistema Público de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana» en GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J.: *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades autónomas*. Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 761-836.

### 7.3.2. Asistencia jurídica gratuita

Es en el artículo 119 de la Constitución Española donde se establece que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley, y en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar<sup>96</sup>. La ley a la que se hace referencia tanto en la C.E. como en la Ley Orgánica del Poder Judicial se materializa en la Ley 1/1996, de 10 de enero<sup>97</sup>, de asistencia Jurídica Gratuita, que determina el contenido del derecho de asistencia jurídica gratuita y regula el procedimiento para su reconocimiento y efectividad<sup>98</sup>. Es la propia naturaleza de la Administración de justicia, dentro de un Estado democrático y de derecho la que exige que todos los ciudadanos tengan acceso a la misma en igualdad de condiciones, aunque esta premisa choque en demasiadas ocasiones con la verdadera realidad en juzgados y tribunales.

En el artículo dos de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, se explicita el reconocimiento de quién puede adquirir los derechos reconocidos en la ley. Así, este derecho se reconoce a los ciudadanos españoles, de la Unión Europea y a las personas que residen legalmente en nuestro país, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar<sup>99</sup>. Y en cuanto a los requisitos básicos (establecidos en el artículo tres de la ley) el baremo esencial es que los ingresos anuales no superen el doble del Salario Mínimo Interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud. En la comprobación de la insuficiencia de medios se tiene en cuenta, además de las rentas, los bienes patrimoniales y signos externos que manifiesten su capacidad real en el nivel económico.

La competencia y procedimiento para el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita le corresponde a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, órgano creado con la promulgación de la Ley. Su cometido esencial es resolver las solicitudes que se formulan para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, siendo de naturaleza administrativa. Se hallan adscritas orgánicamente a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia de su sede<sup>100</sup>. El procedimiento (establecido en el artículo 17 de la LAJG) se limita casi exclusivamente a la comprobación de la exactitud y realidad de los datos económicos declarados por el solicitante, recabando la información necesaria a tal fin<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> Esta previsión completa y hace posible el derecho a la tutela judicial efectiva, derecho fundamental que la propia C.E. consagra en su artículo 24. Asimismo, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su artículo 20, dispone que por ley serán fijados los supuestos y el sistema de asistencia jurídica gratuita que garantice la efectividad de los derechos reconocidos por la CE.

<sup>97</sup> BOE núm. 11, de 12 de enero. El Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, aprueba el reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita (BOE núm. 231, de 24 de septiembre). También la Ley de Enjuiciamiento Civil daba cobertura a este derecho constitucional mediante el llamado «Beneficio de Justicia Gratuita», derogado tras la entrada en vigor de la Ley 1/96 de 10 de enero y su «Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita».

<sup>98</sup> Recogido en la exposición de motivos del DECRETO 299/1997, de 9 de diciembre, del Gobierno Valenciano, de asistencia jurídica gratuita.

<sup>99</sup> De esta forma, en atención a las circunstancias de la familia del solicitante, el número de hijos o familiares a su cargo, estado de salud, obligaciones económicas que sobre él pesen, los costes derivados de la iniciación del proceso u otras de análoga naturaleza, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita podrá conceder excepcionalmente, mediante resolución motivada, el reconocimiento del derecho a las personas cuyos recursos e ingresos, no excedan de lo exigido por la normativa vigente.

<sup>100</sup> Donde no existan éstas, la adscripción se hará con la Delegación o Subdelegación de Gobierno respectiva. Asimismo, la normativa establece que en cada capital de provincia, así como en Ceuta y Melilla e Islas en que existan uno o más partidos judiciales, deberá constituirse una Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que actuará en ese mismo ámbito territorial.

<sup>101</sup> El Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita se regula por Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre.



En cuanto a la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas, cada Colegio de Abogados contará necesariamente con un Servicio de Orientación Jurídica que asumirá, además de las funciones que les asigne la Junta de Gobierno, el asesoramiento previo a las personas que realicen la petición de asistencia jurídica gratuita y la información sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para su reconocimiento. Serán los Colegios de Abogados quienes adopten las medidas precisas para facilitar el acceso a los ciudadanos a los Servicios de Orientación Jurídica y para difundir adecuadamente la localización de sus dependencias y funciones.

Un año después de la aprobación de la LAJG, se regula una orden<sup>102</sup> sobre la tramitación de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la jurisdicción penal, en la que se recoge de forma explícita que en este ámbito, el entorno social y cultural de los detenidos genera evidentes dificultades a la hora de acreditar la insuficiencia de recursos a priori. De esta forma, la normativa establece que en estos procedimientos, cuando el Colegio de Abogados aprecia la imposibilidad de acreditar la documentación requerida, remitirá el expediente que haya aportado el interesado a la Comisión de Asistencia Social para que continúe la tramitación.

En la Comunidad Valenciana, la asistencia jurídica gratuita se regula en el Decreto 299/1997, de 9 de diciembre, correspondiendo a la Generalitat Valenciana ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan a la Administración Central, y concretamente, la de indemnizar las actuaciones correspondientes a la defensa por abogado y representación por procurador, y la asistencia letrada al detenido o preso<sup>103</sup>. La Conselleria de Bienestar Social, subvencionará con cargo a sus dotaciones presupuestarias, la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y Procuradores. La distribución se efectuará de acuerdo con las necesidades de estos y teniendo en cuenta las características específicas de cada uno de ellos y el volumen de asuntos.

En el ámbito competencial de la Generalitat Valenciana, el artículo 39.1 del Estatuto de Autonomía le atribuye competencia para ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado, y concretamente, la de indemnizar las actuaciones correspondientes a la defensa por un abogado y representación por un procurador de los Tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en la Comunidad Valenciana, y la asistencia letrada al detenido o preso<sup>104</sup>.

### **7.3.3. Servicio de Mediación y Reparación Extrajudicial de Menores**

El Servicio de Mediación y Reparación<sup>105</sup> de menores, es un recurso puesto en marcha por la Conselleria de Bienestar Social y se dirige a jóvenes infractores y a las víctimas de sus acciones, como alternativa al procedimiento judicial, y que actúa a instancia de la Fisca-

<sup>102</sup> Orden de 23 de septiembre de 1997 sobre tramitación de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la jurisdicción penal.

<sup>103</sup> El funcionamiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, se ajustará a lo establecido por la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, por el reglamento de la Comunidad Valenciana, y por la regulación que para los órganos colegiados contiene la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>104</sup> Recogido en la Exposición de Motivos del Decreto 29/2001, de 30 de enero, del gobierno Valenciano, de Asistencia Jurídica Gratuita [2001/X865].

<sup>105</sup> La información referente a este servicio ha sido extraída del Protocolo del Servicio de Mediación y Reparación de Menores de la Dirección General de Servicios Sociales de la Conselleria de Bienestar Social. Generalitat Valenciana.

lía de Menores o del Juzgado de Menores. Para el desarrollo del mismo, la Conselleria de Bienestar Social y la Administración de Justicia firmaron en 1997 un protocolo de coordinación para su impulso.

Tiene como principal objetivo ofrecer la oportunidad para que el menor infractor realice una reparación extrajudicial del daño causado a la víctima. Para el desarrollo del programa es requisito imprescindible que ambos asuman su parte de responsabilidad en la resolución del conflicto, contando para ello con la ayuda de un especialista<sup>106</sup> (el mediador) cuya función es facilitar el encuentro entre ambas partes y orientarlas durante el proceso.

La mediación, pues, tiene como principio y fin la búsqueda de la responsabilidad del menor sobre sus propias acciones; la toma de conciencia del daño causado; la compensación y reparación personal que pueda hacer el menor infractor a la víctima; su participación activa en el proceso de resolución del conflicto; la propia reparación a la víctima como alternativa al procedimiento judicial, y el respeto a los derechos de las víctimas.

El inicio de todo proceso de mediación judicial de menores se realizará por iniciativa del Ministerio Fiscal, como alternativa al proceso judicial, o por decisión del Juez de Menores, en los casos de suspensión del fallo. La realización de este programa por un equipo especializado en mediación requiere un protocolo de coordinación entre la Administración de Justicia y la Administración competente en materia de protección de menores, siendo en la Comunidad Valenciana, el Servicio de Mediación y Reparación de Menores el que va a desarrollar el programa<sup>107</sup>.

Hay que destacar la necesidad de la inmediatez de todas las acciones, cuestión fundamental para el adecuado cumplimiento del programa<sup>108</sup>. De esta forma, se concreta en el siguiente procedimiento:

- *Derivación del caso por la Fiscalía de Menores y el juez de Menores:* serán quienes demanden las acciones oportunas y el contacto con las partes para la posible realización de un programa de mediación extrajudicial<sup>109</sup>.
- *Asunción del caso por la Generalitat Valenciana.*
- *Estudio por parte del equipo de mediación,* quien decidirá si es o no viable el programa.
- *Aprobación por el Fiscal de menores o el Juez de Menores,* previo estudio del informe acordará su aprobación o no, comunicando este extremo a la Dirección Territorial de Bienestar Social para la realización del programa por el equipo de mediación, que una vez informado por ésta desarrollará el programa.

<sup>106</sup> Esta figura profesional forma parte de la Conselleria, no de los Juzgados de Menores. De esta forma, es la Administración Pública la que gestiona directamente el servicio en coordinación con la Administración de Justicia.

<sup>107</sup> Mediante Orden de 26 de noviembre de 2001, de la Conselleria de Bienestar Social, se regulan y convocan ayudas dirigidas al sostenimiento de los distintos programas y servicios especializados de intervención y atención a familias, menores y adopción, para el ejercicio correspondiente al año 2002. En dichas ayudas se incluyen los programas y servicios de atención a menores y jóvenes con medidas judiciales en medio abierto.

<sup>108</sup> Por ello se estima que la remisión de las resoluciones y oficios, con mandatos de acciones que implica este procedimiento, entre todas las partes implicadas (Fiscalía, Juzgado de Menores, Dirección Territorial de la Conselleria de Bienestar Social y el Servicio de Mediación y Reparación de Menores), tiene que realizarse en plazos no inferiores a tres días hábiles desde la recepción de los escritos, salvo plazo expreso que señale el procedimiento.

<sup>109</sup> Dicha demanda va acompañada de la documentación necesaria (informe del equipo técnico, atestados, datos de identificación de las partes...) que permita la asunción responsable y con conocimiento suficiente del proceso a iniciar.

- **Desarrollo del programa y valoración final** de las posibles incidencias que se produzcan durante el desarrollo del programa, así como una vez finalizada la mediación, el equipo remitirá informe a los servicios territoriales que darán traslado al Ministerio Fiscal o al Juez de Menores, según los supuestos, a los efectos consecuentes de lo previsto en la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.

#### 7.3.4. Institutos de medicina legal

En la Comunidad Valenciana mediante los Decretos 124, 125 y 126 de 1998 de 1 de septiembre se constituyen y regulan los Institutos de Medicina Legal de Alicante, Castellón y Valencia, como órganos técnicos que centralizan las funciones realizadas en los actuales institutos anatómico-forenses y clínicas médico-forenses. Constan de dos servicios y cinco secciones dependientes de los mismos: el servicio de clínica médico-forense, al que le corresponde atender las solicitudes de peritación médico-legal, y en particular, cuestiones relacionadas con la valoración del daño corporal de lesionados, asistencia a detenidos y psiquiatría forense. Por otro, al servicio de patología forense le corresponde realizar las investigaciones anatómicas en los casos de muerte violenta o sospechosa de criminalidad, así como la identificación de cadáveres.

El Servicio de Clínica Médico-Forense (IMLA) está adscrito a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas y regulado por el Decreto 125/1998, de 1 de septiembre, del Gobierno Valenciano<sup>110</sup>.

Las intervenciones de los diferentes profesionales responden a las cuestiones que les son sometidas por la jurisdicción penal o civil, a partir de la petición mediante oficio expreso del juez, por propia iniciativa o a instancia de parte. Los casos más atendidos tomando como referencia, para los casos penales, la clasificación de delitos y faltas incluidos en el actual Código Penal, son entre otros: los actos contra la persona; contra la propiedad; contra la libertad sexual, y contra la libertad y seguridad.

**TABLA 60**  
**Servicio de clínica médico-forense. Número de casos atendidos en el año 2000**

Valencia	Castellón	Alicante	Total
28.046	10.170	32.565	70.781

FUENTE: Información extraída de la Memoria de la Dirección General de Justicia. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

La pauta generalizada será la petición, por parte del juez del informe médico-forense para determinar y/o valorar los daños físicos y/o psicológicos sufridos o las características personales más relevantes desde una perspectiva psiquiátrica o psicológica.

Al igual que las clínicas médico-forenses, los institutos anatómico-forenses son organismos auxiliares de la Administración de justicia, a los que se les dota de medios adecuados para que los médicos forenses puedan realizar las investigaciones anatómicas precisas que les incumben por razón de su función, con el fin de esclarecer las causas de la muerte por mecanismos violentos, sospechas de criminalidad o por carecer de certificado de defunción. Habrá que considerar que los fallecimientos que son motivo de investigación anatómica, sue-

<sup>110</sup> DOGV 3345, 16-10-98.

len estar rodeados de una serie de circunstancias especiales (homicidios, envenenamientos, accidentes provocados...), lo que conlleva situaciones atípicas que no suelen darse en un fallecimiento por muerte natural.

### 7.3.5. El tribunal del jurado

La Constitución Española, en su artículo 125, establece que: «*los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine*».

**TABLA 61**  
**Número de juicios con jurado**

	<b>Año 1998</b>	<b>Año 1999</b>	<b>Año 2000</b>
Alicante	5	10	14
Castellón	3	8	3
Valencia	9	14	16
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>33</b>

FUENTE: Memoria Dirección General de Justicia. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, 2000.

Cumpliendo este mandato constitucional se promulga la Ley orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado<sup>111</sup>, posibilitando a los ciudadanos, que reúnan los requisitos necesarios, el participar directamente en los asuntos públicos administrando justicia, por lo que cualquier ciudadano español que reúna los requisitos para ello, podrá ser llamado a formar parte del tribunal del Jurado.

En cuanto a las competencias, el Tribunal del Jurado es competente para conocer de los siguientes delitos:

- a) Delitos contra las personas;
- b) Delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos;
- c) Delitos contra el honor;
- d) Delitos de omisión del deber de socorro;
- e) Delitos contra la inviolabilidad del domicilio;
- f) Delitos contra la libertad, y
- g) Delitos contra la seguridad colectiva.

### 7.3.6. La Oficina de Registros informáticos (REGIN)

La Oficina de Registros Informáticos se crea con el objetivo de agilizar las comunicaciones de los Juzgados con determinados Organismos e Instituciones<sup>112</sup>. Tienen acceso al ser-

<sup>111</sup> BOE núm. 122, de 23 de mayo. Esta Ley ha sido modificada por la Ley Orgánica 8/1995, de 16 de noviembre (BOE núm. 275, de 17 de noviembre) y por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (Código Penal).

<sup>112</sup> Los antecedentes del servicio se encuentran en la Oficina de Consulta Registral (CORAL) que funciona desde el año 1994 y cuya finalidad consistía en investigar el patrimonio de los encausados en determinados procedimientos judiciales.

vicio: los Juzgados de Primera Instancia, de lo Penal, de Instrucción y de lo Social de Valencia y, la Audiencia Provincial, la Fiscalía y Juzgados de Menores<sup>113</sup>.

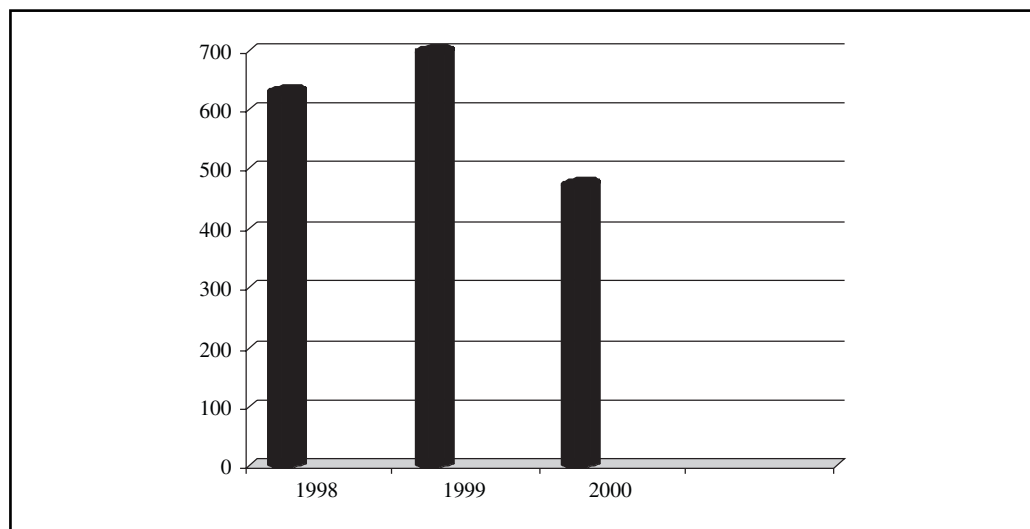
Existe conexión con las bases de diferentes organismos, entre los que se encuentran, entre otros, el Registro Central de penados y rebeldes, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y la Dirección General de Policía, siendo utilizados principalmente por los Juzgados de Instrucción y de lo Penal<sup>114</sup>. El objetivo principal es la obtención de los antecedentes penales, verificar la presencia de los presos en los centros penitenciarios, y conocer la existencia de cualquier requisitoria.

### 7.3.7. Servicio de Violencia Doméstica (VIDA)

El servicio *Violencia Doméstica* tiene como principal objetivo el registro de los actos de violencia cometidos en el seno de la familia, centralizando los hechos tipificados o catalogados como «violencia doméstica», inscribiendo en un único registro informático los atestados y partes de lesiones referidos a este tipo de delitos<sup>115</sup>.

El funcionamiento del servicio es el siguiente:

- Identificación de los atestados, denuncias o partes de lesiones que traten sobre actos de violencia doméstica por el juez o secretario del juzgado de guardia.
- Registro con el nuevo código de delito tipificado como «violencia doméstica».



FUENTE: Memoria Dirección General de Justicia. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, 2000.

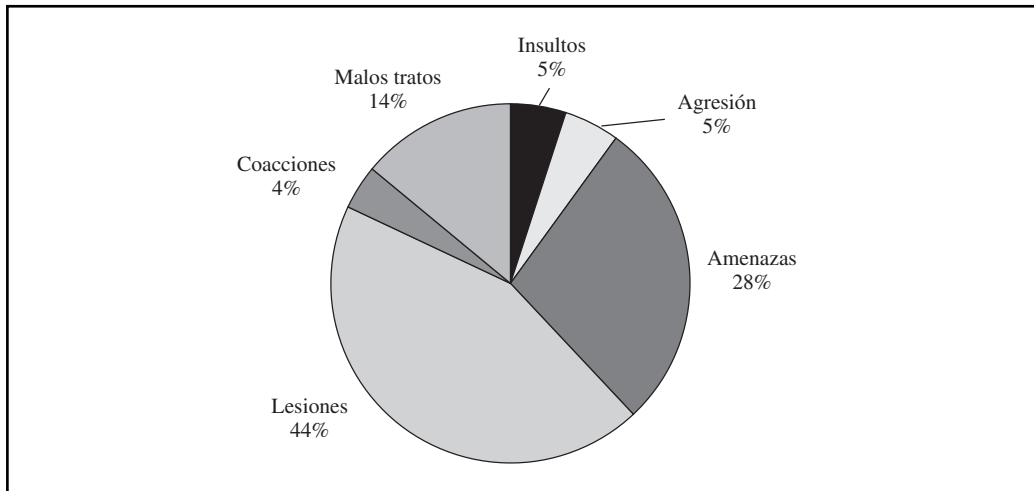
Gráfico 41. *Asuntos registrados durante el período 1998-2000.*

<sup>113</sup> La conversión de la Oficina CORAL en REGIN se llevó a cabo en julio del año 2000.

<sup>114</sup> Según el artículo 2 de la Ley del Jurado, la composición del Tribunal del Jurado es la siguiente: 1.º Un magistrado Presidente de la Audiencia Provincial, del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Supremo; 2.º Nueve Jurados titulares, que son los ciudadanos legos en Derecho que pronuncian el veredicto y, 3.º Dos Jurados suplentes.

<sup>115</sup> El servicio gestiona y centraliza, desde enero de 1998, los procedimientos incoados en los Juzgados de Instrucción de Valencia capital.

- Remisión al Decanato, por parte del Servicio Informático del juzgado de guardia, de una copia de los datos registrados.
- Registro informático de los mismos en una única base de datos, con un continuo seguimiento y posterior actualización de los asuntos registrados.



FUENTE: Memoria Dirección General de Justicia. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, 2000.

Gráfico 42. *Procedencia por tipo de delito.*

### 7.3.8. Plan Director de Infraestructuras Judiciales (PLADIJ)

El PLADIJ tiene su origen en el programa de actuación en Justicia<sup>116</sup> del Gobierno de la Generalitat Valenciana 1995-1997, y recoge las estrategias de acción sobre las sedes de los Juzgados, Tribunales, Fiscalías y dependencias de Medicina Forense<sup>117</sup>.

Los objetivos del Plan pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Reducción del número de sedes, creando un único referente por partido judicial, concentrando los órganos judiciales que se encuentren dispersos dentro del mismo.
- Posibilitar la instalación de modernas técnicas de gestión: ofimática, telemática y documentación, entre otras.
- Dotar a las sedes judiciales de la infraestructura necesaria para el desarrollo de una oficina judicial.
- Diseñar una nueva arquitectura de Justicia, permitiendo la eliminación de barreras arquitectónicas e introduciendo medidas de prevención de riesgos laborales y de seguridad.
- Consolidar la edificación sobre suelo público.

El desarrollo del PLADIJ supone una inversión total de 90.149.648 euros, desarrollándose en un periodo de cuatro anualidades.

<sup>116</sup> Información extraída de la memoria del año 2000 del Decanato de Valencia.

<sup>117</sup> Aprobado por acuerdo de pleno del Consell de 11 de febrero de 1997.

**TABLA 62**  
**Tipología y cantidad de recursos de justicia**

	Alicante	Castellón	Valencia	Total
Contencioso-Administrativo	9	2	8	19
Penal	12	4	13	29
Social	10	3	16	29
Menores	2	1	2	5
Vigilancia Penitenciaria	1	0	1	2
Primera Instancia	16	6	24	46
Instrucción	11	4	19	34
1. <sup>a</sup> Instancia e Instrucción	40	11	59	110

FUENTE: Guía de la Administración de Justicia, Generalitat Valenciana, 2002.

#### **7.4. PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO VALENCIANO EN MATERIA DE JUSTICIA**

Hasta la creación de una Conselleria propia (en el año 2000) que se ocupara de los temas referidos a Justicia, éstos se han ido consignando a una Conselleria u otra unificados en un solo programa. Así, durante el período comprendido entre 1991 y 1995, los gastos referidos a materia judicial se consignan, bajo el programa denominado «Asuntos Judiciales y Derechos Ciudadanos» (463,10) a la Conselleria de Administración Pública. En 1996, y dentro de la misma Conselleria, el programa pasa a denominarse «Administración de Justicia» (141,10), y durante el periodo 1998-1999 este mismo programa se consigna a la Conselleria de Bienestar Social. En el año 2000 se crea la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

El incremento de Presupuesto de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas<sup>118</sup>, dentro del periodo estudiado en valores absolutos, es de 16.351 millones de pesetas, pasando de 133 a 16.485, lo que representa un aumento del 12214,3% en los 11 años analizados.

Si analizamos el proceso de crecimiento presupuestario de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, considerando la variación anual del mismo (véase Tabla 63), observamos un ligero incremento durante los tres primeros años, para descender drásticamente en el período 1993-1994. A partir de entonces se dibuja el mayor pico positivo (1996-1997), recordemos que es en 1996 cuando se crea el programa denominado «Administración de Justicia» (141,10). Es de destacar que durante ese año los gastos, dentro de las competencias asumidas por la Generalitat, son destinados al funcionamiento de los Juzgados de Paz y a subvencionar las actuaciones correspondientes a la representación, por turno de oficio y asistencia al letrado, al detenido o preso. Tras ese período, el presupuesto sigue nuevamente un patrón de crecimiento moderado (Gráfico 43).

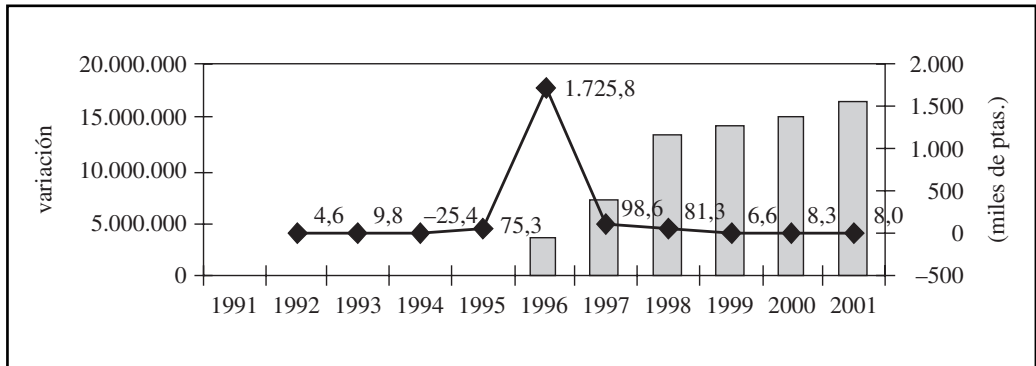
<sup>118</sup> Nos referiremos, en adelante, a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas (a partir del año 2000), o en su caso, al programa correspondiente referido a materia de Justicia.

**TABLA 63**  
**Presupuesto total consolidado de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas<sup>1</sup> en relación con la Generalitat Valenciana, referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Generalitat	733.983,815	5,2	790.577,430	5,3	852.735,179	5,7	856.878,531	6,5	917.367,373	6,1	997.206,768	5,9	1.045.559,900	4,0	1.121.175,282	4,0	1.217.399,437	4,1	1.296.441,490	4,9
Conselleria	140.002		153.764		114.728		201.105		3.671.812		—		13.220.006		14.096,806		15.271.155		16.485.637	
<b>Variación anual Conselleria</b>	<b>4,6</b>		<b>9,8</b>		<b>-25,4</b>		<b>75,3</b>		<b>1.725,8</b>						<b>6,6</b>		<b>8,3</b>		<b>8,0</b>	

<sup>1</sup> La denominación utilizada hace referencia a la del último año contemplado (2001). Hasta la creación de una Conselleria propia que se ocupara de los temas referidos a Justicia en el año 2000 (Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas), éstos se han ido consignando a una Conselleria u otra unificados en un único programa. Así, durante el período 1991-1996 los gastos en materia judicial se consignaron a la Conselleria de Administración Pública y durante 1997 a 1999 a la de Bienestar Social. FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.





FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Gráfico 43. Presupuesto total y variación interanual del gasto en «Justicia y Administraciones Públicas».

- En el **Capítulo I**, el que recoge el **gasto de personal** vinculado a la Conselleria, se aprecia una tendencia homogénea durante los primeros años contemplados, presentando el mayor cambio cuantitativo en el año 1997; durante este año los gastos en materia de justicia, recordemos, son consignados a la Conselleria de Presidencia.
- Durante los primeros períodos contemplados, este capítulo acapara alrededor del 90% del presupuesto total y solo cerca del 11% durante los últimos.
- En cuanto a las **Transferencias Corrientes (Capítulo IV)**, no es hasta 1994 cuando se reflejan significativamente en los presupuestos, constituyendo, únicamente en 1996, un 30% del total del gasto, y manteniéndose en torno a un 10% el resto de período analizado.
- Respecto a las **Inversiones Reales (Capítulo VI)**, se puede analizar a partir de 1995 y constituye alrededor de un 20% del total del presupuesto global, especialmente durante los últimos períodos analizados.

Como podemos observar en la Tabla 64, si detallamos los créditos asignados a las dotaciones de gastos de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas por programas, los datos coinciden exactamente con la primera tabla presentada en este apartado sobre el presupuesto total (Tabla 63), ya que tan solo aparece un programa referido a materia judicial. Por lo tanto, los comentarios respecto a aquel, servirán íntegros para este apartado relativo al presupuesto por programas.

**TABLA 73**  
**Presupuesto consolidado de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas<sup>1</sup> por programas, referido a los créditos consignados a la dotación de gastos (en miles de pesetas)**

	1992	V <sup>2</sup>	1993	V	1994	V	1995	V	1996	V	1997	V	1998	V	1999	V	2000	V	2001	V
463,20 Asuntos Judiciales y Derechos Ciudadanos <sup>3</sup>	140.002	4,6	153.764	9,8	114.728	-25,4	201.105	75,3												
432,10 Ordenación del Territorio y Urbanismo																				
									3.671.812	1725,8	7.291.309	98,6	13.220.006	81,3	14.096.806	6,6	15.271.155	8,3	16.485.637	8,0

<sup>1</sup> Se incluye únicamente los programas referidos a justicia.

<sup>2</sup> Variación anual (%).

<sup>3</sup> Durante los años 1991 y 1995, el programa «Asuntos Judiciales y Derechos Ciudadanos» (463,20) es asumido por la Conselleria de Administración Pública; en 1996, el programa referido a materia judicial se denomina «Administración de Justicia» (141,10), dependiendo todavía de la misma Conselleria. En 1997 dicho programa es asumido por la Conselleria de Presidencia, y durante 1998 y 1999 por la de Bienestar Social. Es en el año 2000 cuando aparece la actual Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

FUENTE: Elaboración propia. Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

## 8. CONCLUSIONES

A lo largo de los diferentes capítulos se realiza un trazado de los servicios de bienestar de la Comunidad Valenciana, destacando los aspectos más relevantes de cada sistema de protección social.

Así pues, en el Sistema de *Servicios Sociales* podemos significar:

- a) La reforma del marco normativo, con la Ley 5/1997 de Servicios Sociales; Ley 3/1997 sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos; Ley 1/1998 de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación.
- b) La puesta en marcha de planes autonómicos: Plan Joven Valenciano (2002-2005); Plan de Calidad Asistencial Gerontológico (1998); Plan Autonómico sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (1999-2002); Plan de Acción Urgente del Gobierno Valenciano contra la violencia que se ejerce contra las Mujeres; Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana (2002-2005). En estos planes autonómicos se dan dos denominadores comunes: la intervención integral, y la coordinación entre todos los departamentos implicados.
- c) La creación de las Ayudas para Estancias Residenciales para mayores y discapacitados, más popularmente conocido como Bono-Residencia, y las Ayudas para el Cuidado de Ancianos y Ancianas en el ámbito familiar.
- d) El incremento del presupuesto de la Conselleria de Bienestar Social, dentro del período estudiado (1991 a 2001), ha sido del 53,9%, es decir de los 202,8 millones de Euros (33.745 millones de pesetas) se ha pasado a una dotación presupuestaria de 321,7 millones de Euros (51.923 millones de pesetas).

Sin embargo, es necesario realizar algunas aportaciones para seguir avanzando en la consolidación de los Servicios Sociales, con la intención de dotar de mayor coherencia a los recursos, servicios y prestaciones de este sistema. En este sentido, es necesario:

- a) La elaboración de un Mapa Social Autonómico que posibilite un mayor conocimiento de la realidad (naturaleza de las necesidades, tipificación de los usuarios, etc.), que nos aporte información relevante para definir las políticas sociales —en especial las sociosanitarias—, para una gestión más eficiente de los recursos y para una atención de calidad, y además, puede ser una herramienta útil a la hora de establecer escenarios de coordinación entre los diferentes niveles de intervención.
- b) La estructuración de mecanismos de inspección para garantizar un proceso de evaluación continua de la calidad de la atención desde este sistema.
- c) En el capítulo económico, la Conselleria de Bienestar, a pesar de experimentar un aumento progresivo en su dotación económica, requiere un incremento de las inversiones para desplegar una atención integral a todas las necesidades y demandas que se generan en el entramado social.

Con relación al *Sistema de Sanidad* de la Comunidad Valenciana, podemos destacar los siguientes aspectos:

- a) El Plan de Salud de la Comunidad Valenciana (2001-2004), que constituye la expresión máxima de la política sanitaria de la realidad valenciana; el Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la Comunidad Valenciana (2001), en torno al cual se ha puesto en marcha la colaboración de Servicios Sociales a través de

- la creación de espacios sociosanitarios; el Plan del Sida (1997) y el Plan de Humanización de la Atención Sanitaria de la Comunidad Valenciana (2001).
- b) La apuesta del Gobierno Valenciano por desarrollar una política socio-sanitaria, cuyos primeros impulsos hay que situarlos en: la creación en 1993, por parte de la Generalitat Valenciana, del Programa PALET y el acuerdo de 1995, del Gobierno Valenciano para ampliar las iniciativas de actuación sobre personas con perfil socio-sanitario.
  - c) Desde el punto de vista de la asignación presupuestaria, la Conselleria de Sanidad cuenta con el presupuesto más elevado del Gobierno Valenciano, representando el 38% del gasto total de la Generalitat. En este sentido, se puede constatar que entre 1991-2001 se ha producido un incremento económico del 50,7%, es decir de los 1.400 millones de Euros (235.878 millones de pesetas) en 1991, a los cerca de 2.800 millones de Euros (464.721 millones de pesetas) para el año 2001.

Dentro del *Sistema de Sanidad* cabe señalar las siguientes propuestas de mejora:

- a) Es preciso continuar avanzado en las líneas maestras que establece el Plan de Salud de la Comunidad Valenciana (2001-2004); apoyando la intervención sanitaria preventiva, potenciando la formación de los profesionales sanitarios, así como la constitución de equipos multidisciplinares y la inversión en I+D+I.
- b) Es conveniente profundizar en la relación entre sector público y privado, mejorando los filtros de supervisión e inspección, de tal forma que el sector privado haga su labor de atención sanitaria dentro de los límites que regula la normativa, y que el paciente no se vea en una situación de desamparo o desconcierto ante el sector privado.
- c) El aumento del gasto sanitario se está convirtiendo en un problema para la Administración pública valenciana, al igual que en el resto del Estado Español. Una posible vía de solución es la que permite una gestión de los recursos más coherente y eficaz, y una atención ajustada al proceso, al caso y a las necesidades reales del paciente socio-sanitario.

El *Sistema Educativo* de la Comunidad Valenciana ha experimentado un notable desarrollo, tanto en el ámbito organizativo, como pedagógico, y además ha mejorado los programas destinados a los sectores sociales más desfavorecidos. Por lo que se puede reseñar que:

- a) La cobertura escolar en los grados obligatorios alcanza el 100%.
- b) La elaboración de un Mapa Escolar Valenciano.
- c) Se ha establecido un nuevo modelo de formación profesional.
- d) La apuesta del Gobierno Valenciano por políticas compensatorias: El Plan de Actuación para la Atención a la Diversidad del Alumno; los Servicios de Orientación Educativa; los Gabinetes Psicopedagógicos y los Programas de Garantía Social.
- e) La oferta de la formación básica de las personas adultas queda articulada en dos ciclos: a) Ciclo I, con programas de alfabetización y de iniciación a la formación básica de las personas adultas, y b) Ciclo II, a través de programas para adquirir y actualizar la formación básica.
- f) La dotación presupuestaria de la Conselleria de Cultura y Educación es de más de 2.000 millones de Euros (350.000 millones de pesetas). En términos comparativos

se constata que en el período comprendido entre 1991 y 2001 se ha producido un aumento del gasto en materia educativa y cultural del 103,5%.

No obstante, nos parece oportuno complementar los anteriores avances con las siguientes propuestas:

- a) Respecto a la escolarización en educación infantil, aunque entre los 4-5 años prácticamente es del 100% y existe una oferta pública para menores de 3 años de edad en algunas localidades de la Comunidad Valenciana, hay que apostar por desarrollar completamente esta cobertura. Aspectos como la incorporación progresiva de la mujer al mercado laboral, entre otros, comporta afianzar este tipo de iniciativas.
- b) Todavía existen carencias en materia de infraestructura de centros escolares. En este sentido, se han de promover mayores esfuerzos combinados con los que se están realizando.
- c) De igual modo, hay que estudiar las posibilidades de establecer mecanismos de inspección y evaluación a largo plazo en los Programas de Garantía Social.
- d) Y en el tema económico, se han de evaluar en su justa medida las consecuencias sociales y pedagógicas de las derivaciones de capital económico a la red privada concertada.

Del *Sistema de Empleo* valenciano nos parece oportuno hacer mención de los siguientes aspectos:

- a) La tasa de actividad de la Comunidad Valenciana es de 54,01% superior en más de dos puntos a la media nacional, y la tasa de paro es del 11% frente al 12,5% del conjunto de España.
- b) Desde enero de 1999 la Comunidad Valenciana tiene las competencias del INEM en materia de empleo, creándose en el año 2000 el SERVEF (Servicio Valenciano de Empleo y Formación) como organismo autónomo que asume dichas competencias.
- c) La concertación social se refleja en el Pacto Valenciano para el Crecimiento y el Empleo (2001-2006), donde tienen cabida los diversos agentes sociales.
- d) En el aspecto económico la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo para el año 2000 contaba con un presupuesto de 378 millones de Euros (62.995 millones de pesetas), siendo su variación interanual (1991-2001) de un 86,7%.

En clave de mejora, debería incidirse en:

- a) La mejora de la tasa de sustitución, es decir, la relación entre la cuantía de la prestación económica por desempleo y el nivel salarial medio, superior a la media nacional que no alcanza el 40%. Este hecho plantea un problema de falta de recursos económicos vinculado al desempleo, que puede desencadenar situaciones de exclusión. Además, habría que reducir la contratación temporal —superamos a la media española en 3,6 puntos— ya que potencia la imagen de inseguridad del mercado laboral.
- b) También son necesarios mecanismos de evaluación del impacto de las políticas activas de empleo en el mercado de trabajo.

- c) Por último, la delegación de ciertas competencias en materia laboral a sectores privados, en cuestiones de intermediación en el mercado de trabajo y formación, deben ser cuidadosamente supervisadas y evaluadas.

Del *Sistema de Vivienda* de la Comunidad Valenciana cabe señalar:

- a) Que de los planes de vivienda desarrollados por el Gobierno Valenciano junto con el Ministerio de Fomento, está finalizado el Plan de Vivienda 1998-2001, y ya se encuentra vigente el Plan de Vivienda 2002-2005. A medida que se han ido desarrollando los planes se ha producido un incremento de las ayudas y de la oferta de viviendas.
- b) El «Proyecto ELAIA» (Plan de vivienda 1999-2001) es una de las iniciativas más novedosas que ha surgido al amparo del último Plan de Vivienda (1998-2001) en la Comunidad Valenciana, dirigido a persona mayores. Las competencias sobre el mismo se distribuyen entre la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y la Dirección General de Servicios Sociales. No obstante, y a pesar de tratarse de un proyecto ambicioso, dada su novedad no estamos en disposición de evaluar el grado de consecución de las propuestas que se desprenden del mismo.
- c) Por lo que respecta al presupuesto de esta Conselleria, se sitúa en tercer lugar, superando los 600 millones de Euros (100.000 millones de pesetas), y entre 1990 y 2001 se ha producido un aumento de más del 103%.

Sobre la base anterior, algunas propuestas y consideraciones en materia de vivienda en la Comunidad Valenciana, serían:

- a) Avanzar en la dirección que apunta el Gobierno Valenciano de impulsar las políticas locales de fomento a la rehabilitación de una forma selectiva, apoyando a los Entes Locales, así como asegurar un mayor grado de participación municipal en este tipo de proyectos, incidiendo en las políticas integradas de desarrollo local, utilizando como punto de partida las Agencias de Desarrollo Local.
- b) En este sentido, la combinación de estas políticas, por las que apuesta el Gobierno Valenciano, debe proporcionar una atención a aquellos grupos sociales con mayores dificultades de acceso a la vivienda (jóvenes, familias monoparentales, etc.) o personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión (inmigrantes, etc.).

Y, en lo referente al *Sistema de Justicia*, se puede destacar:

- a) Que la Comunidad Valenciana cuenta con un amplio desarrollo en lo referido a servicios de justicia vinculados al ámbito social: Oficina de ayuda a las víctimas del delito; Asistencia jurídica gratuita; Servicio de mediación y reparación extrajudicial de menores, etc. Asimismo, podemos significar el Plan director de Infraestructuras Judiciales elaborado por el Gobierno de la Generalitat Valenciana (1995-1997), el cual realizó un importante esfuerzo en la reducción del número de sedes, posibilitando la instalación de modernas técnicas de gestión e impulsando la dotación de las mismas.
- b) En lo referente al capítulo económico, la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas contó en el año 2001 con un presupuesto de 99 millones de Euros (16.485 millones de pesetas), dándose un incremento, en el transcurso de 1991 a 2001, de un 12.214,3%, es decir en este período el Sistema de Justicia ha visto

aumentada su dotación presupuestaria en 97 millones de Euros (16.000 millones de pesetas), que evidencia la importancia concedida al Sistema de Justicia por parte de la Generalitat.

Sólo cabe comentar que el *Sistema de Justicia* debe seguir en la dirección de:

- a) Introducir criterios sociales a la valoración judicial.
- b) Buscar nuevas formas de gestión que acerquen, todavía más si cabe, este sistema al ciudadano.
- c) Continuar estableciendo medidas que hagan más rápidas las resoluciones de los juzgados.





## **BIBLIOGRAFÍA**



## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

- Alcantud Marín, F., Avila Clemente, V. y Asensi Borrás, M. C. (2000). *La integración de estudiantes con discapacidad en los estudios superiores*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Alemán Bracho, C. y Barranco Vela, R. (1993). *Legislación básica sobre Servicios Sociales*. Madrid: Tecnos.
- Alemán Bracho, C. y Garcés Ferrer, J. (coord.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y Garcés Ferrer, J. (dirs.) (1996). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. Y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de Bienestar social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alemán Bracho, C. y Pérez Sánchez, M. (1999). El sistema andaluz de Servicios Sociales. En Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.), *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 321-350.
- Alonso López, F. (2000). *Los beneficios de renunciar a las barreras: análisis económico de la demanda de accesibilidad arquitectónica en las viviendas*. Madrid: D.L.
- Alvira Martín, F., Cruz Chust, A. y Blanco Moreno, F. (1999). *Los problemas, necesidades y demandas de la población con discapacidad auditiva en España: una aproximación cualitativa*. Madrid: IMSERSO.
- Arroyo Pérez, A. y Hernández Rodríguez, J. A. (1998). *Fecundidad y Nupcialidad en Andalucía*. BEA, 4.
- Arroyo, A., Del Ojo, J. y Viciano, F. (1999). Evolución de la población en Andalucía. En E. Moyano Estrada y M. Pérez Yruela (coord.), *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 47-98.
- Balaguer Callajon, F. (1986). *Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en la Constitución y en el Estatuto*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- BHE (1993). La política de vivienda de las Comunidades Autónomas en el cuatrienio 1992-1995. *Revista de Financiación de la Vivienda*, 21.
- Candelos Arnao, A., Lobato Galindo, M. y García Álvarez, E. (1997). *Guía de acceso al ordenador para personas con discapacidad*. Madrid: IMSERSO.
- Cayuela, A. (et al.) (1996). Análisis temporal de la mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón en Andalucía (1975/1992). *Atención Primaria* 1996, 18, 283-288.
- Cazorla, J. (et al.) (1970). *Estudio socioeconómico de Andalucía*. Madrid: Instituto de Desarrollo Económico.
- Colectivo IOE (1998). *Discapacidad y trabajo en España: estudio de los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad*. Madrid: IMSERSO.
- Consejería de Asuntos Sociales (1994). *Plan de Servicios Sociales de Andalucía, 1993-1996*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Asuntos Sociales (1997). *Estadísticas Básicas sobre Servicios Sociales*. Sevilla: Junta de Andalucía.

- Consejería de Asuntos Sociales (1998). *Evaluación del Plan de Servicios Sociales de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1991). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1990* (tomos IV, VIII, IX y XI). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1992). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1991* (tomos IV, VIII, IX y XI). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1993). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1992* (tomos IV, VII, VIII y XI). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1994). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1993* (tomos III, IV, VI y IX). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1995). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1994* (tomos I, IV y V). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1996). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1995* (tomos I, IV y V). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1997). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1996* (tomos I, IV y V). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1998). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1997* (tomos I, II, VI y VII). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (1999). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1998* (tomos II, VII, VIII y IX). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda (2000). *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 1999* (tomos II, VII, VIII y IX). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Educación y Ciencia (1997). *El sistema educativo en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes/Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (1990). *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Relaciones Institucionales (2001). *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Salud (1993). *La asignación de los recursos sanitarios en Andalucía. Presupuestos de 1993*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Salud (1996). *Memoria Estadística de la Consejería de Salud 1996*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Salud (1997). *Catálogo de hospitales andaluces 1997*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Salud (1998). *II Plan Andaluz de Salud*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Salud (1998). *Memoria Estadística de la Consejería de Salud 1997*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Trabajo e Industria, Dirección General de Formación Profesional y Empleo (1999). *Contexto de la F.O.P. en Andalucía. Legislación Básica*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejo de Universidades (varios años). *Anuario de Estadística Universitaria*. Madrid.
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda/Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo. *I Plan andaluz de vivienda y suelo, 1992-1995*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda/Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo. *II Plan andaluz de vivienda y suelo, 1996-1999*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Dirección General de Servicios Sociales/Consejería de Salud y Servicios Sociales (1990). *Análisis de los recursos de los servicios sociales en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- ECB (1998). *La medición de la pobreza en Andalucía*. Málaga.

- EDIS y otros (1998). *Las condiciones de la vida de la población pobre en España*. Madrid: F. FOESSA.
- Equipo redactor del IDTA (1999). El territorio en la evolución de Andalucía. En Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.), *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 129-182.
- Ferrer Rodríguez, A (y otros) (1998). *Características sociodemográficas de los municipios andaluces*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía.
- García Lizana, A. (1999). Renta y Desigualdad social en Andalucía. En Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.), *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 451-470.
- García Marín, J. M. y García Díaz, N. (1998). *Empleo y discapacidad*. Madrid: IMSERSO.
- Gavira Sánchez, L. (1999) Salud y Sistema Sanitario en Andalucía. En Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.). *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 281-312.
- González Temprano, A. (1998). *La política de gasto social (1984-1996)*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- IEA (1992). *Evolución de la población en Andalucía, 1990/1991*. Sevilla.
- IEA (1996). *Proyecciones de población de Andalucía 1991-2006. Estimaciones provinciales*. IEA.
- IEA (1998). *La sociedad andaluza de los años noventa*. Sevilla.
- IEA (2001). *Anuario Estadístico de Andalucía*. Junta Andalucía.
- IEA (varios años). *Anuario de Estadística de Andalucía*. Sevilla.
- IEA. *Centro de Población de Andalucía Año 1991*.
- IEA. *Modelo de Proyección de Andalucía (1996, 2001 y 2006)*.
- IESA (1999). *Estudios sobre Calidad de Vida*. Documento de Trabajo DT-98/4, Córdoba.
- Iglesias de Ussel, J. (y otros) (1995). *Guía de recursos sociales de la Iglesia en Andalucía*. Córdoba: Cajasur.
- IMSERSO (1999). *Igualdad de oportunidades de personas con minusvalía*. Madrid: IMSERSO.
- INE (varios años). *Estadística de la Educación Superior en España*. Madrid.
- INE (1986). *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías*.
- INE (1996). *Padrón Municipal de Habitantes*.
- INE. *Revisión del Padrón Municipal de Habitantes de 1996*.
- INSALUD (1998). *Plan Estratégico*. Madrid: Instituto Nacional de la Salud.
- Instituto de Demografía (1994). *Proyección de la Población Española. España 1991-2026. Comunidades Autónomas 1991-2006*. Madrid: CESIC.
- Junta de Andalucía (1999). *Contexto de la F.O.P. en Andalucía. Legislación Básica*. Consejería de Trabajo e Industria. Dirección General de Formación Profesional y Empleo: Sevilla.
- Latiesa, M. y Trinidad, A. (1999). Evolución del sistema andaluz de Universidades. En Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.). *Informe social de Andalucía (1978-1998)*. Córdoba: IESA, pp. 231-254.
- Moltó, L. (et al.) (1997). *Gasto privado y público en educación*. En VVAA, *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades* (11 Simposio sobre igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Madrid: Fundación Argenteria Visor.
- Moyano Estrada, E. y Pérez Yruela, M. (coord.) (1999). *Informe social de Andalucía (1978-1998). Dos décadas de cambio social*. Córdoba: IESA.
- Pallarés Moreno, M. y Pallarés Ayala, P. (1997). *Leyes básicas del Estado y Leyes de Andalucía*. Granada: Comares.
- Pérez Amorós, F. (dir.) (1999). *Contrato de trabajo y discapacidad*. Madrid: IBIDEM.
- Ponce, J. A., Muriel y Gómez, I. (1997). *Informe del SIAS (Salud, Infancia, Adolescencia y Sociedad)*. Asociación española de pediatría.

- Porras Nadales, Antonio J. (2000). *Legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (tomos I y II). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Ródenas Rigla, F. y Sánchez Flores, S. (1997). *Política Social y Empleo. En Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ruiz Robledo, A. (1988). *La Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- Saez Méndez, H. (1997). *Calidad de vida en las personas mayores en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Sánchez Cervera Senra, J. M. y Sánchez Cervera Valdés, J. M. (2000). *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*. Barcelona: CISSPraxis.
- SAS (1998). *Conjunto Mínimo Básico de Datos en los Hospitales de Andalucía, 1997*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- SAS (1998). *Memoria 1997*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- SAS (1998). *Plan estratégico del Servicio Andaluz de Salud Una propuesta de gestión pública diferenciada*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Uriel, E. (et al.) (1996). *Las cuentas de la educación en España*. Madrid: Fundación Argenteria Visor.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

- Ayuntamiento de Zaragoza (2000): *Las organizaciones de voluntariado en la ciudad de Zaragoza, Area de Cultura del Ayuntamiento de Zaragoza*.
- Barberán, R. (1999): *El Sector Público Autonómico de Aragón en 1998*. Informe sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón. Zaragoza: Diputación General de Aragón.
- Begg, D., Cremer, J., Danthine, J., Edwards, J., Grilli, V., Neven, D., Seabright, P., Sinn, H.; Venables, A. y Wyplosz, C. (1993). *Making sense of subsidiarity: how much centralization for Europe?, Monitoring European Integration. IV*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Bellostas, A., Marcuello, C. y Moneva, J. M. (2001): El sector no lucrativo en Aragón: definición, características y eficiencia social. *Rev. Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 11, n.º 2.
- Borraz, S., Rodrigo, F. y Vallés, J. (1999): *Estructura Presupuestaria de las Corporaciones Locales*. Informe sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón. Zaragoza: Diputación General de Aragón.
- Cábasas, J. y Martín, J. (1997). Diseño y evaluación de estrategias de desregulación en el sector sanitario público en España. En López, G., Rodríguez, D. (eds.). *La Regulación de los Servicios Sanitarios en España*. Madrid: Cívitas, FEDEA y Asociación de Economía de la Salud, pp. 481-536.
- Capitán Díaz, J. (1994): *Historia de la educación en España*. Barcelona: Dykinson.
- Casado, D. y López, G. (2001). *Vejez, Dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro*. Fundación La Caixa.
- Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud (1991). *Informe y recomendaciones*. Madrid: Ministerio de Sanidad.
- Consejo Económico y Social de Aragón (1996, 1997, 1998, 1999, 2000). *Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de Aragón*. Publicado por el Consejo Económico y Social de Aragón.

- Consejo Económico y Social de Aragón (varios años). *Informe anual sobre la situación económica y social de Aragón*. Zaragoza: CESA.
- D.G.A Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública (1996, 1997, 1998, 1999). *Presupuestos Generales de la CC.AA. de Aragón*. Zaragoza: D.G.A.
- Dafflon, B. (1996): The requirement of balanced local budget: theory and evidence from the Swiss Experience. En Pola, G., France, G. y Levaggi, R. (eds.), pp. 228-250.
- Diputación General de Aragón. Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública (varios años). *Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Diputación General de Aragón.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1998). *Sector Público Local. Censo de Entes 1998*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios años). *Las Haciendas Territoriales en cifras*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios ejercicios). *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales (Avance de la Administración General)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios ejercicios). *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Programación Económica, Personal y Servicios. (2002) : Las cifras de la educación en España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid.
- Encuesta de Población Activa Aragón 1995-2000*. Instituto Aragonés de Estadística.
- Gracia y Martínez (2000). *Mercado Laboral*. Zaragoza: Proyecto de ESIC.
- Gutiérrez Resa, A. (2000). *Rostros de la Solidaridad*. Valencia: UNED Centro Francisco Tomás y Valiente.
- Gutiérrez Resa, A. (2001). El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 93. pp. 89-130.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (2000): *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- II Simposio sobre igualdad y Distribución de la Renta y Riqueza (1997). *Educación, Vivienda e igualdad de Oportunidades*.
- INE (varios años). *Estadística de la educación superior en España*. Madrid.
- Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) 2000.
- López Casanovas, G., Ortún, V. y Murillo, C. (1999). *El Sistema Sanitario Español: informe de una década*. Documentos de Trabajo. Fundación BBV.
- López, G. (1991). El informe Abril de reforma de la asistencia sanitaria. *Papeles de Economía Española*, 48, pp. 99-107.
- Marchesi, A. y Martín, E. (2002): *Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica*. Madrid: Ediciones S.M.
- Martín, J. y López del Amo, M. P. (1997). La desregulación del sector sanitario público: oportunidades y riesgos. *Cuadernos de Cinco Días*, 8, pp. 229-230.
- Memoria de Actividades del Gobierno de Aragón 1996-2000*.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2001). *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Ministerio de Fomento (1998). *Atlas estadístico de la Vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Fomento (1996, 1997, 1998, 1999). *Anuario estadístico*. Madrid: Ministerio de Fomento.



- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1998). *Edificación y Vivienda, 1992-1997*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, junio-2001 - junio-2003*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 10-11 (Anexo IV).
- Moltó, L. et al. (1997): Gasto privado y público en educación. En *VVAA, Educación, vivienda e igualdad de oportunidades* (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza). Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Muñoz Castillo J. (2000): *El derecho a una vivienda digna y adecuada*. Madrid: Colex.
- Página web de la Consejería de Educación y Ciencia. Gobierno de Aragón.
- Página web de la Diputación General de Aragón. [www.aragob.es](http://www.aragob.es)
- Página web del Ayuntamiento de Zaragoza: [www.ayto-zaragoza.es](http://www.ayto-zaragoza.es)
- Página Web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Página web del ministerio de Fomento: [www.mfom.es](http://www.mfom.es)
- Pérez Díaz, J. (1998). La demografía y el envejecimiento de las poblaciones. En A. S. Staab y L. C. Hodges, *Enfermería gerontológico*. México: McGraw-Hill.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2001). *Educación superior y futuro de España*. Madrid: Fundación Santillana.
- Real Decreto 1982/1998 de 18 de septiembre sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria.
- Real Decreto 96/1996, de 26 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Universidades.
- Rodríguez Melón (2001). *Estudio de necesidades sociales de la ciudad de Zaragoza*. Ayuntamiento de Zaragoza.
- Rodríguez Melón, J., Minguijón Pablo, J. y Bengochea Ausejo, C. (2001). *Estudio diagnóstico de las necesidades sociales, ciudad de Zaragoza*. Zaragoza: Ayuntamiento e Ibercaja, pp. 100-112.
- Runa Cuervos R. (1999). *Aproximación al valor de la vivienda. Aplicación a la ciudad de Granada*. Granada: Universidad de Granada.
- Sala, T. (2002): *Crónica de un profesor de Secundaria. El mundo de la enseñanza desde dentro*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sociedad Española de Geriátría y Gerontología (2000). Análisis de las necesidades y recursos de la Atención de las personas mayores en España. *Geriatría XXI*.
- Teruel M. (2001): *Precios de vivienda en la Comunidad de Aragón*. [redaccion@inmostreet.es](mailto:redaccion@inmostreet.es), septiembre, 2001.
- Ventura, J. (1992). La Reforma del Servicio Nacional de Salud. El informe Abril. *Información Comercial Española*, 708-709, pp. 53-61.
- Wildavsky, A. (1980). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Macmillan Press.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (dirs.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (dirs.) (1997). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.



- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alonso, J. M. y Gonzalo, B. (1997). *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Madrid: BOE.
- Boletín Oficial de Canarias*, años 1998-2001.
- Consejo Económico y Social de Canarias (1999). *Informe Anual (Demografía y mercado de Trabajo)*.
- Consejo Económico y Social de Canarias (1999). *Informe Anual (Protección Social, Asuntos Sociales y Sanidad)*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Garcés Ferrer, J. (coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M.<sup>a</sup> A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García-Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Garde, J. A. (1999). *Políticas Sociales y Estado de Bienestar*. Madrid: Trotta.
- Gobierno de Canarias (1990a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Tomo X. Resumen por programas.
- Gobierno de Canarias (1990b). *Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990*.
- Gobierno de Canarias (1991a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1991b). *Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1991*.
- Gobierno de Canarias (1992a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1992b). *Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1992*.
- Gobierno de Canarias (1993a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1993b). *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1993*.
- Gobierno de Canarias (1994a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Tomo 3. Resúmenes consolidados.
- Gobierno de Canarias (1994b). *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1994*.
- Gobierno de Canarias (1995a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Tomo 3. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1995b). *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1995*.
- Gobierno de Canarias (1996a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Tomo 3. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1996b). *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1996*.
- Gobierno de Canarias (1997a). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Tomo 3. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1997b). *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997*.

- Gobierno de Canarias (1998). Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión en Canarias.
- Gobierno de Canarias (1998a). Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tomo 3. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1998b). Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1998.
- Gobierno de Canarias (1999a). Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tomo 3. Resúmenes.
- Gobierno de Canarias (1999b). Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1999.
- Gobierno de Canarias (1.998) Plan General de Servicios Sociales de Canarias, Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez, M. C. (2000). Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Canarias. En Gutiérrez, A. y Garcés, J (coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Guzmán Pérez Hernández, D. (1995): *Recursos Socio-Sanitarios para los Ancianos en Canarias*. Servicio Canario de Salud, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno de Canarias.
- Libro Azul del Gobierno de Canarias* ([www.gobiernodecanarias.org](http://www.gobiernodecanarias.org)).
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990). *Historia de la acción social pública en España*. Colección Informes. Madrid: Centro de Publicaciones.
- Muñoz de Bustillo, R (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (1997). *Las estructuras del bienestar*. Madrid: Civitas.
- Riter, G. A. (1989). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez*. Madrid: Fundación Foessa.
- Alonso Seco, J. M. y Gonzalo González, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: BOE.
- Campo Arbulo, J. A. (1992). Las Fundaciones hoy y mañana. En AA.VV. *Hacia una nueva ley de Fundaciones: régimen de funcionamiento*. Santander: Fundación Botín, pp. 97-111.
- Díez Tomé, V. y Vielva Martínez, C.(1990). *Transeúntes marginados en Cantabria*. Santander: Diputación Regional de Cantabria, Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- EDIS (1995). *Las condiciones de vida de la población pobre de Cantabria*. Madrid: Fundación Foessa.
- Glazer, N. (1992). *Los límites de la política social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Mercader Uguina, J. R. y Díaz López, J. (2000). Los Servicios Sociales en la Comunidad de Cantabria. En A. Gutiérrez y J. Garcés (coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 221-248.
- Mishra, R. (1992). *El Estado de Bienestar en crisis*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Moix Martínez, M. (1976). *De la política social al bienestar social*. Madrid: Partenón.
- Olavarrí, R. (1986). *La calidad de la vida en Cantabria*. Santander: Ilustre Colegio de Economistas de Cantabria.
- Pico, J. (1987). *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Zubieta, J. C. y García Santiago, A. (1997). *Jóvenes de Cantabria*. Santander: Consejería de Educación y Juventud del Gobierno de Cantabria/Universidad de Cantabria.
- Zubieta, J. C. y García Santiago, A. (1998). *Mujeres de Cantabria*. Santander: Consejería de la Presidencia del Gobierno de Cantabria/Universidad de Cantabria.

### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

- CES (2000). *Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2000*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Garcés Ferrer, J. (coord.) (1994). *La administración pública del bienestar social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garde, J. (1999) *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*. Madrid: Trotta.
- Navarro, V. (1997). Neoliberalismo, desempleo, empleo y estado de bienestar. En VV.AA., *Unión Europea y Estado de Bienestar*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas - Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Porto, F. y Rodríguez, P. (1998). *Evolución y extensión del servicio de ayuda a domicilio en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Marchesi, Á. (1999). Los problemas de la educación española. En J. A. Garde Roca, *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Trotta, pp. 377-398.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (1997). *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial, Civitas.
- De la Rosa Gimeno, P. y Prieto Lobato, J. (2000). Los servicios sociales en Castilla y León. En A. Gutiérrez Resa y J. Garcés Ferrer, *Los servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- VV.AA. (1998). *Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 1997*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- VV.AA. (1999). *Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 1998*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- VV.AA. (2000). *Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 1999*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- VV.AA. (2000). *Anuario estadístico de Castilla y León 2000*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

- Acuerdo Regional por el Empleo en Castilla-La Mancha I (1998-1999). Consejería de Industria y Trabajo de la JCCM.

- Acuerdo Regional por el Empleo en Castilla-La Mancha II (2000-2003). Consejería de Industria y Trabajo de la JCCM.
- Alberdi, I. (1999). *La nueva familia española*. Madrid: Taurus
- Alonso Seco, J. M. y Gonzalo González, B. (1997). *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Madrid: BOE.
- Anuario Estadístico de Castilla-La Mancha 2000*. Consejería de Economía y Hacienda. JCCM.
- Anuario Estadístico de la Junta de Comunidades de CLM. 94/95*. Consejería de Economía y Hacienda. Publicaciones electrónicas. jccm.es
- Anuario Estadístico de la Junta de Comunidades de CLM. 96/97*. Consejería de Economía y Hacienda. Publicaciones electrónicas. jccm.es
- Anuario Estadístico de España* (2000). Instituto Nacional de Estadística. INE.
- Anuario Social de España* (2000). Fundación La Caixa.
- Boletín de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2000.
- De la Red Vega, N. (1998). Hacia la modernización del sistema público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. En *Área Social*, n.º 0. Cuenca: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, pp. 31-44.
- Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (1999). Instituto Nacional de Estadística. INE.
- Encuesta de Población Activa (2000). *Resultados anuales*. Instituto Nacional de Estadística.
- Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (1999). Del Estado del bienestar a la sociedad del bienestar. En Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (coord.), *Crítica y futuro del Estado de Bienestar: reflexiones desde la izquierda*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 127-141.
- Fernández García, T. y Sánchez Pérez, M. C. (1999). Los Servicios Sociales en la Comunidad de Castilla-La Mancha. En Garcés Ferrer, J. (coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 303-356.
- FUNCAS (2001). Magnitudes económicas regionales. Años 1995-2000. *Cuadernos de información económica*, marzo-abril 2001.
- FOESSA (1998). *La pobreza en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Guía Laboral 1999 y de Asuntos Sociales*. Ministerio de Trabajo y AA.SS.
- Guía Laboral 2000 y de Asuntos Sociales*. Ministerio de Trabajo y AA.SS.
- INE. Movimiento natural de la población. Proyecciones de la población de España.
- INEM. Estadísticas de empleo. Media anual 2001 hasta septiembre.
- Informe Socioeconómico de Castilla-La Mancha, 1999. Consejo Económico y Social CLM.
- Informe Socioeconómico de Castilla-La Mancha, 2000. Consejo Económico y Social CLM.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (1987). *Proyección de la población española para el período 1980-2010*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1998*. INE.
- Juárez, M. (dir.) (1994). *V informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ley 8/2000 de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.
- Ley 10/1997 de 17 de diciembre de Presupuestos Generales para 1998. *BOCM* 31 diciembre de 1992.
- Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales.
- Ley 3/1992 de 18 de diciembre de Presupuestos Generales para 1993. *BOCM* 30 diciembre de 1992.
- Ley 3/1996 de 18 de diciembre de Presupuestos Generales para 1997. *BOCM* 27 diciembre de 1996.

- Ley 3/1997 de 3 de julio sobre la REFORMA Orgánica del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. *BOCM* 4 de julio de 1997.
- Ley 3/95 de 9 de marzo del Estatuto del Consumidor en Castilla-La Mancha. *DOCM* 21 de abril de 1995.
- Ley 4/1991 de 13 de diciembre de Presupuestos Generales para 1992. *BOCM* 26 diciembre de 1991.
- Ley 4/1993 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales para 1994. *BOCM* 30 diciembre de 1993.
- Ley 5/1989 de 29 de diciembre de Presupuestos Generales para 1990. *BOCM* 30 diciembre 1989.
- Ley 5/1990 de 26 de diciembre de Presupuestos Generales para 1991. *BOCM* 28 diciembre de 1990.
- Ley 5/1994 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales para 1995. *BOCM* 30 diciembre de 1994.
- Ley 6/1995 de 14 de diciembre de Presupuestos Generales para 1996. *BOCM* 22 diciembre de 1995.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Memoria 1994 Plan regional de Drogas. Consejería de Sanidad. JCCM
- Pacto Industrial de Castilla-La Mancha III (2000 -2003). Consejería de Industria y Trabajo.
- Pardo Alfaro, M. (1994). *Evolución de los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha*. I Jornadas de Intervención social en Castilla-La Mancha. Cuenca: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Castilla-La Mancha, pp. 17-47.
- Pardo Alfaro, M. (1998). Hacia la modernización del sistema público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. En *Área Social*, n.º 0. Cuenca: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, pp. 27-30.
- Plan de Salud de Castilla-La Mancha 1995-2000. Consejería de Sanidad. JCCM.
- Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2000-2004. Consejería de Sanidad. JCCM.
- Plan Regional de Drogas 1996-1999. Consejería de Sanidad. JCCM.
- Plan Regional de Salud Mental de Castilla-La Mancha 1993. Consejería de Sanidad. JCCM.
- Programa Operativo Integrado de Castilla-La Mancha 2000-2006. Consejería de Economía y Hacienda.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

- Adelantado, J. y Noguera, J. A. (1999). Informe sobre el desenvolupament i l'aplicació del PIRMI (1990-96). En Fundació Jaume Bofill, *Les desigualtats socials a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- Adelantado, J y Noguera, J. A. (2000). Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció. En R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Adelantado, J y Gomà, R. (2001a). Les polítiques d'habitatge a Catalunya: valors vulnerables i acció acomplexada. En R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Adelantado, J y Gomà, R. (2001b). La política de vivienda. En J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona

- Aguilar et al. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: FOESSA.
- Ajuntament de Barcelona (1999). *La participació de les Corporacions Locals als Serveis Socials*. Barcelona: Gabinet Tècnic de Programació/Ajuntament de Barcelona.
- Bonal, X. y Rambla, X. (2000). La política educativa a Catalunya: universalització, fragmentació i reproducció de les desigualtats. Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció. En R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Brullet, C. y Parella, S. (2000). Polítiques de serveis a les famílies: residualitat pública en un context cultural «familiarista». En R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Crespo, M.<sup>a</sup> T. y Rimbau, C. (1999). Els serveis socials a Catalunya. En S. Giner (ed.), *La Societat Catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt. de Benestar Social (1999). *Mapa de Serveis Socials. 1997-1998*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Benestar Social (2000). *Mapa de Serveis Socials*. Actualització de dades bàsiques. 1998. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Benestar Social (2001). *Mapa de Serveis Socials. 1999-2000*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Benestar Social (varios años). *Memoria*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. d'Economia i Finances (varios años). *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt. d'Ensenyament (varios años). *Memoria*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. d'Ensenyament (varios años). *Estadística de l'Ensenyament*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Justícia (varios años). *Memoria*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Polítiques Territorials i Obres Públiques (varios años). *Memoria*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Sanitat i Seguretat Social (varios años). *Els Recursos Econòmics del Departament de Sanitat i Seguretat Social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt de Sanitat i Seguretat Social (1993). *Pla de Salut de Catalunya 1993-1995*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt de Sanitat i Seguretat Social (1997). *Pla de Salut de Catalunya 1996-1998*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt de Sanitat i Seguretat Social (1999). *Pla de Salut de Catalunya 1999-2001*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt de Sanitat i Seguretat Social (1999). *Pressupostos sanitaris 1999*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dpt. de Treball (varios años). *Memoria*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Dpt. de Treball (varios años). *Anuari d'Informació Estadística*. Barcelona: Gtat. de Catalunya.
- Fundació Jaume Bofill (1999). *Les desigualtats a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coord.). (2001). *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/ Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.



- Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) (1993). *Avaluació del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI)*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Institut d'Estadística de Catalunya (2001). *Anuari Estadístic de Catalunya 2001*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *Economic Journal*, 101.
- Ministerio de Fomento (2000). *Índice de precios de la vivienda*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Oliver, J. (dir.) (2001). *La Pobreza a Catalunya. Informe 2001*. Barcelona: Fundació Un Sol Món/Caixa de Catalunya.
- Organización Mundial de la Salud (1986). *Ottawa Charter for Health Promotion*. Health and Welfare, Canada.
- Pérez, R. (2000). Políticas sanitarias y desigualdades en España. En J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- PIMEC-SEFES. (2001). Simposio europeo Falta de mano de obra. Urgencia de cambios legislativos. Barcelona, 29 de octubre de 2001.
- Recio, A. y Rosetti, N. (2001). La política laboral a Catalunya: política de baixa intensitat i neoliberal. En R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona/Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rodríguez, J. y De Miguel, J. M. (1990). *Salud y poder*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Servei Català de la Salut. Regió Sanitària Barcelona Ciutat (1994). *Pla de Salut de la Regió Sanitària Barcelona Ciutat 1993-1995*. Barcelona: Ajuntament Barcelona. Àrea Salut Pública. Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social. Servei Català de la Salut.
- Trilla, C. et al. (1999). Polítiques d'habitatge a Catalunya. En S. Giner (ed.), *La Societat Catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

## CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

- Consejo Económico y Social (1997). *La pobreza y la exclusión social en España*. Madrid: CES.
- Consejo Económico y Social de Ceuta (2001). *Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral de la Ciudad de Ceuta*. En <http://www.ciceuta.es> (24-07-2001).
- EDIS (1996). *Las condiciones de vida de la población pobre de la provincia de Cádiz y de la ciudad de Ceuta*. Madrid: Fundación Foessa.
- EDIS (1996). *Las condiciones de vida de la población pobre de la provincia de Málaga y de la ciudad de Melilla*. Madrid: Fundación Foessa.
- EDIS (2000). *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial*. Madrid: Fundación Foessa.
- Gutiérrez, A. y Garcés, J. (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez, A. (2001). El Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (once años del Plan Concertado). *REIS*, 93, 89-130.
- Hidalgo, A. (coord.) (2001). *Retos de la inmigración en España. Reflexiones, sugerencias, sensibilidades*. Cádiz: Diputación de Cádiz.

- Llorca, J., Prieto, D. y Delgado-Rodríguez, M. (2000). *Medición de las desigualdades en la edad de muerte: cálculo del índice de Gini a partir de las tablas de mortalidad*. En <http://www.msc.es/salud/epidemiologia/resp/200001/gini.htm> (12-07-2001).
- Ministerio de Administraciones Públicas (2000). *Principales indicadores socioeconómicos de Ceuta*. En <http://www.map.es/seat/ca-socioeco/pisceut.htm> (31-05-2001).
- Ministerio de Administraciones Públicas (2000). *Principales indicadores socioeconómicos de Melilla*. En <http://www.map.es/seat/ca-socioeco/pismel.htm> (31-05-2001).
- Ministerio de Sanidad y Consumo (1995). Indicadores de Salud. III evaluación en España del programa regional europeo de Salud para todos. *Prevención y Promoción de la Salud*. En <http://www.msc.es/salud/epidemiologia/alcohol/cifras%5Fdatos.htm> (12-07-2001).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *Boletín de Estadísticas Laborales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Proyecto Melilla (2001). *¿Qué es Proyecto Melilla?* En <http://www.promesa.net/promesa.html> (22-06-2001).
- Real Rodríguez, B., Cortés Rico, O. y Montón Álvarez, J. L. (2001). *Demografía de la población inmigrante en España*. En <http://aepap.org/inmigrante/demografia.htm> (7-12-2001).
- Registro Nacional de Sida (1998). *Epidemiología. Casos por Comunidad Autónoma y provincia de residencia según año de diagnóstico*. En <http://www.msc.es/sida/epidemiologia/tabla12.htm> (12-07-2001).
- Toharia, L. (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

- Actas de las I Jornadas de Servicios Sociales* (1997). Almendralejo: Moreno.
- Congreso Provincial Eclesiástico de Mérida (2000). *La Iglesia en Extremadura ante la Pobreza*. Badajoz: Provincia Eclesiástica de Mérida-Badajoz. Aprobada 3.
- Consejería de Bienestar Social (1998). *Jornadas Informativas de Servicios Sociales*. Mérida. Noviembre de 1998. Documento Inédito de la Junta de Extremadura. Mérida.
- Boletín Mensual de Estadística* (2001). Madrid: INE.
- Censo de Vivienda* (1991). Madrid: INE.
- Fundación FOESSA (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre de Extremadura*. Madrid: Fundación Foessa.
- Junta de Extremadura (1996). *Mapa Escolar de Extremadura*. Mérida: Consejería de Educación y Juventud.
- Junta de Extremadura (2000). *Anuario Estadístico*. Mérida: Consejería de Economía, Industria y Comercio.
- Junta de Extremadura (2000). *Guía de Recursos para la mujer*. Mérida: Consejería de Cultura, Dirección General de la Mujer.
- Junta de Extremadura (2001). *Directorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2001*. Mérida: Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura (2001). *Extremadura en cifras*. Mérida: Estadística y estudios económicos. Ed. Consejería de Economía, Industria y Comercio.
- Junta de Extremadura (2001). *Guía de ayudas, servicios y directorio 2001*. Mérida: Consejería de Presidencia.
- Junta de Extremadura (2001). *Guía de Servicios Educativos de Extremadura 2001-2002*. Mérida: Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Junta de Extremadura (2001). *La atención educativa al alumno con discapacidad*. Mérida: Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología.



- Junta de Extremadura (2001). *Plan de Salud de Extremadura 2001-2004*. Mérida: Consejería de Sanidad y Consumo.
- Junta de Extremadura (2001). *Manual para profesionales implicados en la atención a personas con discapacidad*. Imprime: Indugrafic.
- Junta de Extremadura (2001). II Plan de acción de las personas con discapacidad en Extremadura 2001-2004.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996). *Formación y Mercado Laboral de los Minusválidos*. Madrid: INEM.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000). *Encuesta sobre Discapacitados, Deficientes y Estado de Salud 1999. Primeros resultados, datos provisionales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INE y Fundación ONCE.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000). *Mercado de Trabajo. Resumen Anual de datos del Observatorio Ocupacional 1999*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Papeles de Economía Española (1998). *Economía de las Comunidades Autónomas. Extremadura 1998*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.
- Diario Oficial de Extremadura* (DOE) de 1989 a 2001.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

- Abellán, A. (1992). *Una España que envejece*. La Rábida: Universidad Hispanoamericana.
- Aguilar López, M. y Ribot Margarit, J. (1999). *Normativa Básica de Servicios Sociais*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servicios Sociais.
- Bértolo Cadenas, J. J. (1995). El traspaso de funciones en materia de administración de justicia a la Comunidad Autónoma de Galicia. *Revista Xurídica Galega*, 11, 391-408.
- Consejo Económico y Social de Galicia (1999). *A situación sanitaria de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Consellería de Educación e Ordenación Universitaria (1999). *O Ensino en Galicia. Guía 1999-2000*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (1998). *II Plan Integral de Apoio á Familia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.
- Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (2000). *Escolas Obradoiro e Casas de Oficios en Galicia 1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.
- Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (2000). *Memoria anual 1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.
- Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (2000). *Recompilación Normativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.
- Consellería de Sanidade e Servicios Sociais (1998). *Plan de Saúde de Galicia. Retos para o século XXI*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servicios Sociais.

- Dirección Xeral de Saúde Pública (2000). *Memoria de Xestión 1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- Dirección Xeral de Servizos Sociais (1999). *Memoria 1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- Dirección Xeral de Universidades (2000). *Datos Estadísticos Históricos 1992-1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- Dirección Xeral de Universidades (2000). *Guía do Estudiante. Sistema Universitario de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- Dirección Xeral de Universidades (2000). *Sistema Universitario de Galicia*. Xunta de Galicia, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- Instituto de Ciencias da Educación (ICE) da Universidade de Santiago de Compostela (1994). *Informe sobre a situación e estado do sistema educativo en Galicia*. Santiago de Compostela: Consello Escolar de Galicia.
- Instituto Galego da Vivenda e Solo (1996). *Normativa Galega sobre a Vivenda*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Instituto Galego da Vivenda e Solo (2000). Catálogo de Axudas para Vivenda [publicación en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.xunta.es/auto/igvs/gal/vivenda/vivienda.htm>> [con acceso el 15-10-2000].
- Instituto Galego de Estadística (2000). Galicia en Cifras. Anuario 1998 [datos revisados 3-3-2000] [libro en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.xunta.es/auto/ige/Datos/gcifras.htm>> [con acceso el 3-9-2000].
- Instituto Nacional de Empleo (1999). *Los Servicios Sociales para mayores de 65 años dependientes y su incidencia en la creación de empleo en Galicia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Muñiz de las Cuevas, R. (1996). *O pobo oculto. Pobreza e acción social en Galicia*. Vigo: A Nosa Terra.
- Pressat, R. (1967). *El análisis demográfico*. México: Fondo de Cultura.
- Rivas Romero, U. (2000). *Lexislación Universitaria*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, Dirección Xeral de Universidades.
- Rubio Vidal, M. J., Gómez Tato, I., Salinas Buján, M. P. y cols. (1999). *Programa de Atención Sociosanitaria*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- Saco Álvarez, A. (1994). *Envejecimiento demográfico y equipamientos para la tercera edad en la Comunidad Autónoma de Galicia*. Actas del Congreso Vasco de Sociología.
- Saco Álvarez, A. (1999). Envejecer en Ourense. *AURIA*, 26.
- Saco Álvarez, A. (2000). *Envejecimiento, vejez y atención comunitaria a la tercera edad en el medio rural: los casos de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Tesis Doctoral. Ourense: Obra Sociocultural de Caixavigo e Ourense.
- Servicio Galego de Igualdade (1998). *III plan de igualdade de oportunidades das mulleres galegas*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Servicio Galego de Igualdade.
- Servicio Galego de Saúde (2000). *Memoria 1999*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- Xunta de Galicia (1988). Ley 13/1988 de 30 de decembro, de Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 1989 (*DOG* n.º 251 de 31 de diciembre).
- Xunta de Galicia (1991). Ley 1/1991 de 15 de xaneiro, de Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 1991 (*DOG* n.º 11 de 16 de enero).
- Xunta de Galicia (1991). Ley 15/1991 de 28 de decembro, de Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 1992 (*DOG* n.º 251 de 30 de diciembre).

- Xunta de Galicia (1992). Ley 14/1992 de 29 de diciembre, de Presupostos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1993 (*DOG* n.º 254 de 31 de diciembre).
- Xunta de Galicia (1994). Ley 1/1994 de 30 de marzo, de Presupostos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1994 (*DOG* n.º 63 de 4 de abril).
- Xunta de Galicia (1994). Ley 6/1994 de 29 de diciembre, de Presupostos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1995 (*DOG* n.º 251 de 30 de diciembre).
- Xunta de Galicia (1995). Ley 11/1995 de 28 de diciembre, de Presupostos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1996 (*DOG* n.º 249 de 30 de diciembre).
- Xunta de Galicia (1996). Ley 11/1996 de 30 de diciembre, de Presupostos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1997 (*DOG* n.º 254 de 31 de diciembre).
- Xunta de Galicia (1998). Ley 1/1998 de 7 de abril, de Orzamentos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1998 (*DOG* n.º 68 de 9 de abril).
- Xunta de Galicia (1998). Ley 6/1998 de 29 de diciembre, de Orzamentos Xeráis da Comunidade Autónoma de Galicia para 1999 (*DOG* n.º 252 de 31 de diciembre).
- Xunta de Galicia (2000). Galicia 2000 [libro en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.xunta.es/Galicia2000/>> [con acceso el 5-11-2000].
- Xunta de Galicia (2000). *Plan de Acción Xove 2000-2003*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

- Alenyar, M. (1999). Renda i Estalvi. En *Informe Econòmic i Social de les Illes Balear 2000*. Palma de Mallorca: Caixa d'Estalvis «Sa Nostra», pp. 227-237
- Ballester, L. (1996). Competències en matèria de benestar social, *Alimara*, 38, 15-22.
- Cifre, R. (1996). Turisme Social a Calvià, *Alimara*, 37, 79-81.
- Blázquez Salom, M. y Murray, I. (2001). *Els indicadors de sostenibilitat turística de les Illes Balears*. Palma de Mallorca: Govern Balear, Centre d'Investigació i tecnologies turístiques de les Illes Balears.
- Carbonero Gamundí, M.<sup>a</sup> A. (1997). *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Carbonero Gamundí, M.<sup>a</sup> A. (2001) La població. En *Informe Econòmic i Social de les Illes Balear 2000*. Palma de Mallorca: Caixa d'Estalvis «Sa Nostra».
- Carbonero, M.<sup>a</sup> A.; Horrach, A.; Mascaró, P. y Santiago, J. (2001). L'espai social de l'exclusió a les Balears. Una proposta d'àrees d'atenció preferent. *Quaderns solidaris*, núm. 7, Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, Caixa de Balears «Sa Nostra».
- Comisión Europea (1996). *EUROSTAT, Regiones. Anuario estadístico*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- Conselleria de Benestar Social (2001). *Pla Estratègic de Benestar Social per a persones amb discapacitat de les Illes Balear*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Benestar Social.
- Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria (2001). *Les Illes Balears en xifres 2001*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria.
- Conselleria de la Funció Pública i Interior (1997). *Legislació Autònoma de les Illes Balears*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de la Funció Pública, Direcció General d'Interior.
- Conselleria de Funció Pública i Interior (1996). *Pla Integral d'Atenció a la Infància i la Adolescència en risc 1996-1999*. Palma de Mallorca: Govern Balear, Conselleria de Funció Pública i Interior.

- Conselleria de Presidència (1998). *Pla Integral per a les Persones Majors*. Palma de Mallorca: Govern Balear, Conselleria de Presidència.
- Conselleria de Presidència (2000). *Conclusions de les Jornades sobre Poder Judicial i estat de las Autonomies*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Presidència.
- Conselleria de Sanitat i Consum (1999). *Pla de Salut de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (1999-2004)*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Sanitat i Consum (2001a). *Pla de la Sida a les Illes Balears 2001-2004*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Sanitat i Consum (2001b). *Memòria de Gestió 2000*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Sanitat i Consum (2001c). *Esib, Enquesta de Salut de les Illes Balears 2001*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Sanitat i Consum (2001d). *Memòria de Gestió Servei Balear de Salut, 2000*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Sanitat i Consum (2001e). *Memòria de Gestió Servei Balear de Salut, 1999*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Sanitat i Consum.
- Conselleria de Treball i Formació (2000a). *Pacte per l'ocupació, la cohesió social i el foment de l'economia productiva*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Treball i Formació.
- Conselleria de Treball i Formació (2000b). *Plan de actuación del Objetivo 3 2000-2006. Actuaciones de desarrollo de los recursos humanos en Baleares*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Treball i Formació.
- Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia (1997b). *El Sistema Público de Servicios Sociales. Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en corporaciones locales, 1995-1996*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia.
- EDIS (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre del Archipiélago Balear*. Palma de Mallorca: Fundación FOESSA.
- Escuela Universitaria de Trabajo Social (1987). *Bases per a la planificació de l'Acció Social a Mallorca*. Palma de Mallorca: Consell Insular de Mallorca.
- Institut Balear de l'Habitatge (2000). *Memòria activitats any 2000*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Institut Balear de l'habitatge.
- Institut Balear d'Estadística (2001). *Les Illes Balears en xifres 2001*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Institut Balear d'Estadística.
- Institut Balear d'Afers Socials (2000). *Estudi de les necessitats de formació i integració laboral de les persones amb discapacitat a les Illes Balears*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, IBAS, Fundación ONCE y FSC.
- Institut Balear de l'habitatge (2000). *Resum de l'Estat del programa d'actuacions 2000-2003 de l'Institut Balear de l'Habitatge*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, Institut Balear de l'habitatge.
- Instituto Nacional de Estadística (1999). *Investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D)*. Madrid: INE.
- INTRESS (1989). *Mapa de Serveis Socials de Menorca*. Maó: Consell Insular de Menorca.
- INTRESS (1992) *Mapa de Serveis Socials d'Eivissa i Formentera*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera.
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (1993). *Plan de Calidad de la Vivienda*. Madrid.

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997a). *El Sistema Público de Servicios Sociales*. Ponencia Técnica de Evaluación del «Plan Concertado», Madrid.
- Oficina de Planificación y Prospectiva (2001). *UIB 2000. Estadística i Indicadors*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears, Vicerectorat de Planificació Económico-admin.
- Payeras, J. (1997). Iniciativa Urban. Proposta d'intervenció a la zona Temple de Palma. *Alimara*, 40, 37-44.
- Pérez García, F. (2000). Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional. *Papeles de Economía Española*, 83, 100-119.
- Reina, J. L. y Miquel A. (1997). *Estacionalidad y formación continua. El caso balear*. Palma de Mallorca: Gabinete Técnico CC.OO. Illes Balears.
- Roig Bustos, L. y Barceló Obrador, P. J. (2000). Administració de Justicia. En *Informe econòmic i social de les Illes Balears*, vol. 2. Medi Ambient, Societat i Cultura. «Sa Nostra» Caixa de Balears.
- Tomàs Salvà, M. y Lluch Dubon, F. (1999). Sanitat. En *Informe econòmic i social de les Illes Balears*, vol. 2. Medi Ambient, Societat i Cultura. «Sa Nostra» Caixa de Balears.
- Tomàs Salvà, M. y Lluch Dubon, F. (2000), Sanitat. En *Informe econòmic i social de les Illes Balears*, vol. 2. Medi Ambient, Societat i Cultura. «Sa Nostra» Caixa de Balears.
- VV.AA. (1997). *Estudi sobre les necessitats socials a Balears*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

- Álvarez Conde, E. (1999). La ordenación constitucional y estatutaria de las competencias de la Comunidad de Madrid. En E. Arnaldo y J. J. Mollinedo (Coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*. Madrid: Comunidad de Madrid. Dirección General de Administración Local. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Servicio de Administración Local, pp. 609-643.
- Casado, D. y Guillén, E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- CES (2001). *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Informe 2/2001. Madrid: CES.
- Consejería de Salud (1994). *Plan de Salud de la Comunidad de Madrid* (Borrador). Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Salud. Dirección General de Planificación, Formación e Investigación.
- Consejería de Salud (1995). *Plan de Salud de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Salud. Dirección General de Planificación, Formación e Investigación. Consejería de Salud.
- Consejería de Educación (1999). *Plan de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid 1999-2000*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Educación, Dirección Provincial.
- Consejería de Educación (2000). *Plan de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid: curso 2000-2001*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Educación, Dirección General de Ordenación Académica.
- Consejería de Educación (2001). *Plan de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid: curso 2001-2002*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Educación, Dirección General de Ordenación Académica.
- Dirección General de Investigación (1999). *III Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica 2000-2003*. Madrid: Dirección General de Investigación.
- Consejería de Sanidad (2001). *Agencia Antidroga. Memoria 2000*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad. Agencia Antidroga.



- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (1998). *Plan de Mayores*. Madrid: Comunidad de Madrid Comunidad de Madrid Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Dirección General de Servicios Sociales.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (1999). *Plan de acción de la Comunidad de Madrid para personas con discapacidad*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Dirección General de Servicios Sociales.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (1997). *III Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comunidad de Madrid: 1997-2000*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Dirección General de la Mujer.
- Consejería de Servicios Sociales (2000). *Memoria 1999*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales
- Consejería de Servicios Sociales (2001). *La Consejería de Servicios sociales. Organización y Servicios 2000*. Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales.
- Consejería de Servicios Sociales (2001). *Plan estratégico de Servicios Sociales 2001-2003*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales.
- Consejería de Servicios Sociales (2001). *Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales.
- Consejería de Servicios Sociales (2002). *Memoria 2000*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales
- De Lucas F., Arias, A., Madera, D. y Guillén, E. (en prensa). Servicios Sociales, empleo e integración en la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. *Revista del Colegio de Trabajadores Sociales*.
- EDIS y otros (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1999). El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid. En E. Arnaldo y J. J. Mollinedo (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*. Madrid: Comunidad de Madrid. Dirección General de Administración Local. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Servicio de Administración Local, pp. 1-15.
- Fundación «La Caixa» (2000). *Anuario Social de España*. Barcelona: Fundación «la Caixa.
- González Trevijano (1999). El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid. En E. Arnaldo y J. J. Mollinedo (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*. Madrid: Comunidad de Madrid. Dirección General de Administración Local. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Servicio de Administración Local, pp. 33-57.
- López Sánchez, E. (1991) Desarrollo institucional. En L. López Nieto (ed.), *La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica*. Madrid: Ediciones ITSMO.
- Lora, G. y D'Ocón, T. (2001). *Extranjeros en Madrid Capital y en la Comunidad. Informe 2000*. Madrid: Delegación Diocesana de Migraciones. ATSI.
- Lucas Verdú, P. (2001). Europa y España: Breve contribución al Derecho Constitucional Euroatlántico. Separata de *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Año LIII*, n.º 78. Curso Académico 2000-2001, Madrid.
- MISEP (2001). *La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Madrid: Secretaría General de Empleo Subdirección General de Estudios sobre el Empleo (fecha de actualización: marzo de 2002).
- Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. Años 2001 y 2002.
- Serrano Calderón, M. (2002). *Una aproximación analítica a los conceptos de abandono y desamparo de menores en el derecho español*. Tesis Doctoral inédita. Madrid: UCM.

- Tornos Más, J. (1996). La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución. En Ministerio de Administraciones públicas (ed.) *El funcionamiento del Estado autonómico. I Curso sobre Administraciones territoriales para personal directivo y superior*. Madrid: MAP, pp. 71-103.
- Torres-Dulce (1999). El Ministerio Fiscal en la Administración del Estado. En E. Arnaldo y J. J. Mollinedo (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*. Madrid: Comunidad de Madrid. Dirección General de Administración Local. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Servicio de Administración Local, pp. 507-518.
- Vázquez Gómez, R. (1999). Competencias en materia de educación, cultura y deportes. En E. Arnaldo y J. J. Mollinedo (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*. Madrid: Comunidad de Madrid. Dirección General de Administración Local. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Servicio de Administración Local, pp. 712-726.
- Zabarte, M. E. (1986). Asistencia Social. En Ander-Egg y otros (eds.), *Materiales para un glosario de Bienestar Social*. Madrid: Cáritas Española, Comité Español para el Bienestar Social.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

- Consejería de Asuntos Sociales (1993). *Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, 1993-1995*. ACRM.
- Consejería de Educación y Universidades. *Memoria 2000*.
- Consejería de Educación y Universidades (2001). *Plan Regional de Solidadidad en la Educación*.
- Consejería de Sanidad (1992). *Plan de Salud de la Región de Murcia (1993-1996)*.
- Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales (1995). *Plan Regional de Bienestar Social*.
- Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales. *Plan Autonómico sobre drogas (1993-1996)*.
- Consejería de Sanidad y Política Social. ISSORM. *Memoria 1997*. Serie Informe n.º 24.
- Consejería de Sanidad y Política Social (1998). *Plan de Salud de la Región de Murcia (1998-2000)*.
- Consejería de Sanidad y Política Social. ISSORM. *Memoria 1997*.
- Consejería de Sanidad y Consumo (2000). *Memoria 1999*. Serie Informe n.º 29.
- Consejería de Sanidad y Consumo (1999). *Plan de Salud Mental de la Región de Murcia (1999-2001)*.
- Consejería de Trabajo y Política Social. ISSORM. *Memoria 2000*.
- Consejería de Trabajo y Política Social. Borrador del Plan Regional de Inclusión Social de la Comunidad Autónoma de Murcia. Pág. 22.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. *Dictamen 2/2000. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. *Memoria 2000*. Borrador del Plan Gerontológico de la Región de Murcia.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. *Dictamen 2000. Anteproyecto de ley de creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia*.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. *Dictamen 6/2001. Anteproyecto de ley de creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia*.

- Dirección General de Política Social (CARM). *Los centros de Servicios Sociales y Unidades de Trabajo Social de la Región de Murcia*. Febrero de 1999.
- Dirección General de Política Social (2001). Borrador de medidas para el Plan Regional de Acción Integral para personas con discapacidad.
- EDIS (1995). *Las condiciones de vida de la población pobre de Murcia*. Fundación Foessa.
- Gómez Fayren, J. y Bel Adell, C. (1999). *Población y proceso de envejecimiento en la Región de Murcia*. Asociación Murciana de Ciencia Regional.
- Medina Tornero, M. E. Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Murcia. En A. Gutiérrez Resa y J. Garcés, *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 579-647.
- Medina Tornero, M. E. (1992). Caracterización organizacional de los Servicios Sociales. En *La Cristalera. Revista de Servicios Sociales*. Comunidad Autónoma de Murcia. Dirección General de Sanidad y Asuntos Sociales.

## COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

### Referencias bibliográfico-documentales

#### Área demográfica

- Abellán, A. y otros (1996). *Envejecer en España. Manual estadístico*. Madrid: F. Caja Madrid.
- Almeda, E. y Sarasa, S. (1996). Bienestar y Política Social en la década de los ochenta en España. *Actas III Congreso de Sociología Vasca*. Bilbao, pp. 515 y ss.
- Cámara de Comercio de Navarra (2000). *Evolución 1999. Perspectivas 2000*. Cámara. Navarra.
- Comisión de las Comunidades Europeas (21-03-2000). *Informe sobre la protección social en Europa 1999*. Bruselas.
- Council of Europe (1997). *Recent demogaphic developments in Europe*. Strasbourg
- EUROSTAT (1999). *Statistiques démographiques. Données 1960-1999*. Luxembourg.
- Gobierno Balear (2000). Índice de Desarrollo Humano (IDH). Efe/D.N. 4-1-2001.
- Ferrer, M. (2000). La crisis demográfica: Unión Europea, España y Navarra (III). perspectiva comparativa del crecimiento natural. En *D. N.*, 27-XII-2000. Pamplona, p. 22.
- Ferrer, M. (2000). La crisis demográfica: Unión Europea, España y Navarra (III). el envejecimiento. En *D. N.*, 28-XII-2000. Pamplona, p. 25.
- Fundación Caixa (2000). *Anuario comercial de España 2000*. Caixa.
- Fundación Caixa (2000). *Anuario social de España 2000*. Caixa.
- Fundación Foessa (1994). *Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid: Foessa.
- Iglesias de Ussel, J. (1995). Trabajo y familia en España. *Rev. de Investigaciones Sociológicas. RIS*, n.º 11, pp. 171-198.
- Iglesias de Ussel, J. (1998). *Las familias monoparentales*. Madrid: Ministerio de Asunos Sociales. Instituto de la Mujer.
- Instituto de Estadística de Navarra (2000). *Nomenclator de Navarra al 1-1-1999*.
- Instituto de Estadística de Navarra (2000). *Estadística de población de navarra 1998*.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (1997). *Indicadores Sociales de España: Disparidades provinciales*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (1999). *Indicadores Sociales de España*. Madrid.



- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (1999). *Estadísticas judiciales de España: Año 1997*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (1999). *Encuesta continua de presupuestos familiares. Base 1997: Primeros resultados. Año 1998*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (1999). *Anuario Estadístico. Año 1998*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Encuesta de población activa. Tercer trimestre 2000*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Anuario Estadístico Año 1999*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria Año 1997*. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 1998*.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias, y Estado de Salud 1999: Primeros resultados*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (nov. 2000).
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Boletín mensual de Estadística*, dic., 2000, n.º 108. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística de —INE— (2000). *Contabilidad Regional de España. Base 1995 (CRE., 95). Serie 1995-1999*
- Rubio, J. (2000). Inmigración y Natalidad. En *D.N.*, 23-XII, p. 27.
- Zamora, F. (2000). *Estudios de la población navarra*. UPNa.
- Servicio Navarro de Empleo (2000). *Datos sobre el empleo correspondientes al Año 2000*. Pamplona (cit. por *D.N.*, 4-1-2001, p. 27).
- Van de Kaa, D. (1987). Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, 42 (1), pp. 1-59.

### Área de Servicios Sociales

- ANAFE (2000). *Memoria correspondiente al año 1999*. Pamplona.
- Constitución Española (1978). Título 1, Cap. III y Cap. VIII. *BOE*.
- Decreto Foral 40/1985 (27 de febrero) de creación del Consejo Navarro de Bienestar Social
- Decreto Foral 217/1985 (6 de noviembre) de reglamentación de la Organización y Funcionamiento del Consejo Navarro de Bienestar Social.
- Decreto Foral 11/1987 (16 enero), regulador de los Servicios Sociales de Base.
- Decreto Foral 343/1993 (15 de noviembre) de aprobación de la estructura orgánica y estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social (modificando el Decreto Foral 367/1991 de 30 de septiembre).
- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Implantación del Plan Gerontológico de Navarra. Indicadores abril 2000. Gobierno de Navarra.
- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Anteproyecto del Plan Interdepartamental de Apoyo a la Familia. Gobierno de Navarra.
- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Presupuestos correspondientes a los años 1991-2000. Gobierno de Navarra.
- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Inversiones correspondientes a los años 1991-2000. Gobierno de Navarra.
- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Anteproyecto de Presupuestos correspondiente al año 2001. Gobierno de Navarra.

- Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud. Dirección General (2000). Documento sobre la Cooperación Internacional al Desarrollo 1999-2000. Gobierno de Navarra.
- Gobierno de Navarra. Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud (1997). Plan Gerontológico de Navarra. Modelo de Acción Social para la Tercera Edad. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Gobierno de Navarra. Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud (1998). Presentación del Plan de lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Gobierno de Navarra. Dpto. de Salud (2000). Memoria de Salud Mental 1999. Gobierno de Navarra.
- Gobierno de Navarra. Dpto. de Salud (2000). Situación de la Esquizofrenia en la Comunidad Foral. En *Rev. Anales*. Gobierno de Navarra.
- Gobierno de Navarra. Dpto. de Salud (2000). Plan de Atención Sociosanitaria 2000-2005. Gobierno de Navarra.
- Gobierno de Navarra. Universidad Pública de Navarra (1999-2000). Convenio de colaboración en materia de Cooperación al Desarrollo. Go Navarra- UPNa.
- Gorri, A. (1993a). La intervención psico-social en los Servicios Sociales y Comunidad. En II Congreso Internacional sobre Intervención Psicológica y Desarrollo Humano. Valencia
- Gorri, A. (1993b). La Intervención Psicosocial en la Acción Social. En IV Congreso Nacional de Psicología Social. Sevilla.
- Gorri, A. (1993c). La Intervención Psicosocial en la Acción Social: un ámbito representativo de la vocación aplicada de la Psicología. En *Rev Estudios de Pedagogía y Psicología*, 5, UNED, 151-171.
- Gorri, A. (1993d). 1. Bio-ética: un ámbito susceptible de Intervención Psicosocial. 2. Una concepción existencial de la psico-bio-ética. En XIX Congreso Mundial de Filosofía y Ciencias Sociales. Moscú.
- Gorri, A. (1994a). La Bioética: un nuevo y sugestivo ámbito para la Intervención Psicosocial en/desde la Acción Social. En II Congreso Mundial de Bioética. Argentina.
- Gorri, A. (1994b). La aportación Psicosociológica al Bienestar y Política Social. Los Grupos Sociales: una clave esencial en/ para su Intervención. En III Congreso Vasco de Sociología. Bilbao.
- Gorri, A. (1994c). La Intervención psico-social en Bienestar Social: un ámbito prioritario en la Comunidad Autónoma de Navarra. Proyecto de Investigación U.N.E.D.-C.A.N.
- Gorri, A. (1995a). La aportación sociológica a Bienestar Social desde la perspectiva Psicosocial e Interventiva de los Grupos Sociales. En V Congreso Español de Sociología. Granada.
- Gorri, A. (1995b). La contribución psicosocial de los Grupos a la Intervención en la Acción Social. En V Congreso Nacional de Psicología Social. Salamanca.
- Gorri, A. (1995c). La aportación de la psicología a los Servicios Sociales: un sector fundamental en la Comunidad Foral de Navarra. Proyecto de Investigación U.E.N.D.-C.A.N.
- Gorri, A. (1995d). La Intervención Psicológica en Política Social y Servicios Sociales. Libertarias/Prodhufi. Universidad. Madrid.
- Gorri, A. (1995e). Los Grupos Sociales: una dinámica fundamental en/para la Intervención Psicosocial en Política Social y en Servicios Sociales (I). En Huarte S. Juan. *Rev. de Sociología y T. Social*. Fac. Ciencias Humanas y Sociales U.P.N.A., 2, pp. 331-363.
- Gorri, A. (1996a). La Intervención Psicológica en Política Social y Servicios Sociales: un reto sugestivo de investigación en Trabajo Social. En I Congreso Estatal de Escuelas de Trabajo Social. Valencia.
- Gorri, A. (1996b). Aspectos psicológicos y psicopatológicos de la exclusión social. En III Simposio Europeo de Trabajo Social. Pamplona. UPNA.

- Gorri, A. (1997). Los efectos psicosociales del desempleo: un nuevo campo de Intervención de/para los Servicios Sociales. En VI Congreso Nacional de Psicología Social. San Sebastián.
- Gorri, A. (1998). Psicología y Trabajo Social: Perspectivas para una Intervención psicosocial. En II Congreso de Escuelas Universitaria de T. Social. Madrid.
- Gorri, A. (1999). Los Grupos Sociales: un instrumento básico en/para la Intervención en Trabajo Social (II). *Rev. «Huarte de San Juan. Psicología y Pedagogía»*. UPNA. n.º 2 y 3 (publicados en 1999 y correspondientes a 96-97), pags. 121-144
- Gorri, A. (2000a). Los factores psicosociales de la salud: una vía sugestiva para la investigación e intervención desde el ámbito universitario. Comunicación al VII Congreso Nacional de Psicología Social. Univ. Oviedo. En J. Fernandez del Valle, J. Herrero y Amaia Bravo, *Intervención psicosocial y comunitaria*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 351-360.
- Gorri, A. (2000b). Elementos fundamentales para un diseño formativo e interventivo en y a través de las Organizaciones. Comunicación al VII Congreso Nacional de Psicología Social. Univ. Oviedo. En E. Agulló, C. Remeseiro y J. A. Fdez Alonso, *Psicología del trabajo de las organizaciones y de los recursos humanos*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 434-440.
- Gorri, A. (2000c). La Intervención Psicológica en Trabajo Social y Servicios Sociales: Una aproximación interdisciplinar. En *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social (C.A.B.S.)* Universidad de Granada, nov., n.º 8, pp. 89-114.
- Gorri, A. (2000d). Servicios Sociales y Psicología. Perspectivas para una Intervención Psicosocial. En *Servicios Sociales e Interdisciplinaridad*. Valencia. Setimig, pp. 99-128.
- Gorri, A. (2000e). Los Servicios Sociales en la Comunidad Foral de Navarra. En A. Gutierrez y J. Garcés, *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 649-700.
- Ley Orgánica 13/1982 (10 agosto)-LORARFNA: de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.
- Ley Orgánica 7/1985 (2 abril). Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley Foral de Servicios Sociales (LF 14/1983, de 30 de marzo).
- Ley Foral 14/1983 (30 marzo). de Servicios Sociales.
- Ley Foral 3/1988 (12 mayo). de Presupuestos Generales de Navarra.
- Orden Foral (2000). Orden Foral 195/1999, 17 de diciembre. *BON*, n.º 10, 24-01-2000.
- Orden Foral (2000). Orden Foral 196/1999, 17 de diciembre. *BON*, n.º 10, 24-01-2000.
- Servicio Navarro de Salud (2000). Memoria correspondiente al año 1999, Gobierno de Navarra.
- Velarde, J. y Cercas, A. (1999). *El Estado de Bienestar*. Madrid: Acento.

### Área de Salud

- Arroyo, I., Bercovitz, Rodríguez Cano, R., Gimbernat Ordeig, E. y cols (asesores) (2000). *Ley General de Sanidad*. Madrid: Tecnos, 3.ª edición.
- BOE (1985). Real Decreto 1697/1985 por la que se traspasan servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral. Madrid.
- BOE (1985). Real Decreto 1697/1985. Transferencias a Gobierno de Navarra. Madrid.
- BOE (1986). Real Decreto 1885/1986 por la que se traspasan servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral. Madrid.
- BOE (1986). Real Decreto 1885/1986. Transferencias a Gobierno de Navarra. Madrid.
- BOE (1986). Real Decreto 898/1986. Transferencias a Gobierno de Navarra. Madrid.
- BOE (1990). Real Decreto 1680/1990. Transferencias a Gobierno de Navarra. Madrid.

- BOE (1997). Real Decreto 1318/1997. Transferencias a Gobierno de Navarra. Madrid.
- Boletín Epidemiológico Semanal (1996). *Estado de las enfermedades de Declaración Obligatoria por Comunidades*, vol. 4, n.º 46.
- BON (1985). Ley Foral 22/1985 de 13 noviembre por la que se establece la zonificación sanitaria de Navarra. Pamplona
- BON (1985). Orden Foral de 6 septiembre 1985. Interrupción voluntaria del embarazo. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- BON (1985). Decreto Foral 205/1985. Utilización de material desechable para uso parenteral. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- BON (1985). Decreto Foral 204/1985. Procedimientos de reclamaciones y sugerencias. Gobierno de Navarra. Pamplona
- BON (1986). Decreto Foral 124/1986. Criterios para exploraciones radiológicas frecuentes. Gobierno de Navarra. Pamplona
- BON (1988). Orden Foral de 21 de noviembre de 1988. Convenio de colaboración en programas de salud con la Comunidad Autónoma Vasca. Gobierno de Navarra. Pamplona
- BON (1988). Decreto Foral 199/1988. Comisión Asesora Técnica sobre hemoterapia. Pamplona.
- BON (1990). Orden Foral del 12 de enero de 1990. Comisión Asesora Técnica sobre Asesoría Científico Técnica. Pamplona.
- BON (1990). Orden Foral del 5 junio 1990. Comisión Asesora Técnica sobre Sida. Pamplona.
- BON (1990). Orden Foral del 10 septiembre 1990. Comisión Asesora Técnica sobre Salud Bucodental. Pamplona.
- BON (1990). Ley Foral 10/1990 de 23 noviembre. De salud. Pamplona.
- BON (1991) Decreto Foral 443/1991. Composición y funcionamiento del Hospital de Navarra y del Hospital Virgen del Camino. Pamplona.
- BON (1991). Decreto Foral 496/1991. Composición y funcionamiento de la Clínica Ubarmin. Pamplona.
- BON (1991). Decreto Foral 451/1991. Composición y funcionamiento de los Hospitales Reina Sofía de Tudela y García Orcoyen de Estella. Pamplona.
- BON (1992). Decreto Foral 225/1992. Salud Mental. Pamplona.
- BON (1992). Decreto Foral 162/1992. Comisión Asesora Técnica sobre Donaciones y Transplantes. Pamplona.
- BON (1992). Orden Foral 29 de enero 1992. Comisión Asesora Técnica sobre Medicina de Emergencias y Catástrofes. Pamplona.
- BON (1992). Orden Foral 19 marzo 1992. Comisión Asesora Técnica sobre Patología Infecciosa y Microbiología Clínica. Pamplona.
- BON (1992) Orden Foral 20 octubre 1992. Comisión Asesora Técnica sobre Mortalidad infantil. Pamplona.
- BON (1992) «Orden Foral 16 noviembre 1992. Comisión Asesora Técnica sobre Diabetes. Pamplona.
- BON (1992). Decreto Foral 406/1992. Creación del Instituto Navarro de Salud Laboral. Pamplona.
- BON (1993). Orden Foral 9 agosto 1993. Comisión Asesora Técnica sobre Publicidad Sanitaria. Pamplona.
- BON (1993). Decreto Foral 308/1993. Creación de los comités de ética hospitalaria. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- BON (1994). Decreto Foral 244/1994. Libre elección de médico. Gobierno de Navarra. Pamplona.

- BON (1995). Decreto Foral 604/1995. Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Pamplona.
- BON (1995). Decreto Foral 545/1995. Modificación del Instituto Navarro de Salud Laboral. Pamplona.
- BON (1996). Orden Foral 9/1996. Comisión Asesora Técnica sobre Vacunaciones. Pamplona.
- BON (1996). Orden Foral 193/1996. Comisión Asesora Técnica sobre Fondos Bibliográficos. Pamplona.
- BON (1996). Decreto Foral 406/1996 de 26 septiembre. Departamento de Salud. Pamplona.
- BON (1997). Decreto Foral 137/1997. Servicio de Investigación Biomédica. Pamplona.
- BON (1997). Orden Foral 73/1997. Comisión Asesora Técnica sobre municipios saludables. Pamplona.
- BON (1997). Decreto Foral 252/1997. Acreditación de Centros que utilicen tratamiento con opiáceos. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- BON (1998). Decreto Foral 246/1998. Hospital San Francisco Javier. Pamplona.
- BON (1998). Orden Foral 67/1998. Comisión Asesora Técnica sobre Registro del Cáncer. Pamplona.
- BON (1998). Orden Foral 170/1998. Comisión Asesora Técnica sobre Hipoacusias. Pamplona.
- BON (1999). Orden Foral 109/1999. Comisión Asesora Técnica sobre control de tuberculosis. Pamplona.
- BON (1999). Orden Foral 133/1999. Comisión Asesora Técnica sobre historias y documentación bibliográfica. Pamplona.
- BON (1999). Decreto Foral 89/1999. Instituto de Salud Pública. Pamplona.
- Del Burgo, J. I. (1982). *Amejoramiento del Fuero*. Diputación Foral de Navarra. Institución Príncipe de Viana. Pamplona.
- Departamento de Economía y Hacienda (1999). *Presupuestos Generales 1999*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Departamento de Salud (1995). *Diagnóstico de Salud de Navarra, 1993*. Seguimiento de los objetivos del plan de salud de Navarra. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Departamento de Salud (1999). *Legislación Sanitaria de Navarra*. Anales del Sistema Sanitario de Navarra. Pamplona.
- Ederra, M., Ardanaz, E. y Moreno, C. (1997). Situación de las enfermedades de Declaración Obligatoria (EDO). En Navarra (1996), *Anales*, vol. 20, n.º 3, pp. 357-362.
- INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) (1995). *Siniestrabilidad Laboral Navarra. 1993*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) (1996). *Lesiones profesionales. Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales. Bienio 1991-1995*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) (1996). *Diagnóstico de Salud Laboral 1993*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) (1998). *Diagnóstico de salud laboral 1994-1996*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) (1999). *Lesiones profesionales. Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales*. Gobierno de Navarra. Departamento de Salud. Pamplona.
- López Guerra, L. (1999). *Constitución Española*. 10 edición. Madrid: Tecnos.
- Martín de Senosiáin (1599). *Libro de la peste*. Archivo Municipal de Pamplona. Pamplona.
- Servicio de Estadística de Navarra (1999). Gobierno de Navarra. [www.cfnavarra.es](http://www.cfnavarra.es).
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea) (1991). *Sanidad Pública de Navarra. 1990*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud Osasunbidea) (1992). *Memoria del Servicio Navarro de Salud 1991*. Gobierno de Navarra. Pamplona.



- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1993). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1992*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1994). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1993*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1995). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1994*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1996). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1995*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1997). *Memoria del Servicio Navarro de Salud 1996*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1998). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1997*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- SNS-O (Servicio Navarro de Salud. Osasunbidea) (1999). *Memoria del Servicio Navarro de Salud. 1998*. Gobierno de Navarra. Pamplona.

### Área de trabajo

- Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995). *La Caña y el pez: el salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación Foessa.
- Alaez, R. y Ullibarri, M. (1999). *Discriminación salarial por sexo: Un análisis del sector privado y sus diferencias regionales en España*. Documento de Trabajo del Dpto. de Economía de la Universidad Pública de Navarra. D.T.9912.
- Albéniz, L. (2000). *El trabajo a tiempo parcial: una alternativa real al desempleo de mujeres y hombres*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 347 y ss.
- Bayo, A. y Merino, J. (2000). *Las políticas de recursos humanos en la empresa industrial navarra*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 359 y ss.
- Bayona, C., Goñi, S., Gravalos, P. y Madorran, G. (2000). *El empleo a través de la inserción sociolaboral de colectivos excluidos: un análisis comparado de las políticas de distintas Administraciones*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 389-404.
- Barrios, G. L. (2000). *Ayudas de la Comunidad Foral de Navarra a excedencias por cuidado de hijos, nacimientos de terceros o sucesivos hijos y partos múltiples*. En Primeras Jornadas Técnicas de Seguridad Social: Ante la renovación del «Pacto de Toledo»: problemas organizativos y de gestión de la Seguridad Social, Castellón, 2000 (en prensa).
- Cabases, J. M. (1998). La financiación sanitaria autonómica. Bases para una propuesta. *Papeles de Economía*, n.º 76, pp. 67-77.
- Cabrillo, F. (1996). *Matrimonio, Familia y Economía*. Madrid: Minerva Ediciones.
- Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra (1999). *Los servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra*. Pamplona.
- Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra (1998). *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra. 1998-2005*.
- Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra (1999, 1998, 1997, 1996, 1991-1994). *Memoria del Instituto Navarro de Bienestar Social, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud*. Gobierno de Navarra.
- Díaz-Moreno, C. y Galdón, J. E. (1999). How important is firm behavior to understand unemployment? Evidence from Spain. *Investigaciones Economicas*, mayo, 23(2), pp. 203-224.

- Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (1997). Políticas de empleo: nuevo gobierno, viejos problemas. *Economistas*, 74, 15, pp. 288-294.
- Domínguez, I. E., Ullibarri, M. y Zabaleta, I. (2000). *Un modelo VAR aplicado al empleo y a las horas de trabajo*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 297 y ss.
- Equipo de Economía Cuantitativa DEL. Universidad de Málaga (1996). *Las Condiciones de vida de la población pobre de la Comunidad Foral de Navarra (Equipo de Investigación Sociológica-EDIS)*. Madrid: Fundación Foessa.
- Galarza, E., García, B. y Jubeto, Y. (2000). *El sistema de innovación navarro: un reto para la creación de empleo*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 329 y ss.
- Galilea, P. y Alenza, J. F. (2000). *Coase visita el Parque Natural de Aralar (A propósito de un conflicto reciente: regulación y recursos naturales)*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 499-520.
- Galilea, P. (1999). *Una reinterpretación del papel del Estado de bienestar coaseano*. Actas de las XIII Jornadas Asepelt, Burgos, junio 1999.
- Galilea, P. (1998). *Recensión de Francisco Cabrillo: Matrimonio, Familia y Economía*. Madrid: Minerva Ediciones. 1996. *Revista Jurídica de Navarra*, vol. 26, julio-diciembre 1998, pp. 436-443.
- Galilea, P. (1996). El papel del Estado y la definición de los derechos de propiedad: las servidumbres (una aproximación desde el análisis económico del derecho). En *La configuración jurídico-política del Estado liberal en España*. Huesca: E. U. de Estudios Empresariales de Huesca.
- García Lautre, I. (dir.) (2000). *Estudio sobre la inserción laboral de titulados/as*. Universidad Pública de Navarra (1993-1997). Pamplona: Fundación Universidad Sociedad.
- Gobierno de Navarra (1998). *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra. 1998-2005*.
- González Temprano, A. (1998). El Estado del bienestar y el gasto social. El caso de España. En González Temprano, A. (ed.), *La política del gasto social (1984-1996)*. Madrid: CES, pp. 17-54.
- González Temprano, A. y Alonso, J. (1998). Una nueva etapa de la política de gasto social (1993-1996). En González Temprano, A. (ed.), *La política del gasto social (1984-1996)*. Madrid: CES, pp. 349-394.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés, J. (coord.) (2000). *Los Servicios sociales en las comunidades y ciudades autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hualde, G. (dir.) (1985). *El Sistema de servicios sociales de Navarra*. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Pamplona, D.L. 1995.
- López, M. T. y Melguizo, A. (2000). La geografía del gasto público en prestaciones por desempleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y Sociología*, núm. 21, pp. 83-116.
- Malo, M. A. (1999). *Costes de despido y creación de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.
- Marín, J. y Pascual, P. (1999). *Cuentas económicas de las Administraciones Públicas de Navarra: metodología y resultados en el período 1993-1995*. En Jornadas de Estudio sobre la Economía Navarra basadas en las Tablas Input-Output (pp. 415-446). Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Martín Guzmán, M.<sup>a</sup> P. (1999). Las estadísticas laborales: situación y perspectivas. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.ºs 1 y 2, pp. 309-320.
- Muñoz, J. L., García Delgado, L. y González Seara, (dirs.) (2000). *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Madrid: Escuela Libre Editorial-Civitas.

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Boletín de Estudios Económicos*. Publicación mensual.
- Pascual, P. y Rapun, M. (1998). El sistema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra. En *Décentralisation et financement des collectivités territoriales. Une comparaison France-Espagne* (pp. 113-134). Maison des Pays Iberiques n.º 73, Bordeaux.
- Pastor, S. (1998). La exigibilidad de las normas y la resolución de conflictos. *3 Iuris: Quaderns de Política Jurídica*, 155-174.
- Pastor, S. (1990). A propósito de la eficacia del gasto público. Notas sobre una asignatura pendiente del sector público español. *Información Comercial Española*, abril, pp. 151-157.
- Pastor, S. (1994). La exigibilidad de las normas y la resolución de conflictos. *3 Iuris: Quaderns de Política Jurídica*, 155-174.
- Pastor, S. (1988b). Estado, mercado, eficiencia y equidad. En Corcuera, J. y García Herrera, M. A. (eds.), *Derecho y economía en el estado social*. Tecnos y Gobierno Vasco, pp. 189 y ss.
- Pastor, S. (1988a). Las políticas de no intervención estatal en economía: una revisión. *113 Hacienda Pública Española*, pp. 147-159.
- Rapun, M. (1999). La economía y la hacienda de Navarra durante 1998. Un balance positivo. *Cuadernos de Información Económica*, 147, junio, pp. 126-132.
- Rapun, M. y Pascual, P. (1997). La economía y hacienda de Navarra durante el periodo 1990-1996. *Cuadernos de Información Económica*, 120/121, marzo-abril, pp. 123-129.
- Razquin, J. R. et al. (1991). *Recopilación de las leyes políticas y administrativas de Navarra*, 2.ª ed., Pamplona.
- Salabarría, A. y Ullibarrí, M. (1997). *¿Trabajar en ocupaciones «femeninas» reduce los salarios?* Documento de Trabajo del Departamento de Economía, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, D.T.9706.
- Sarries, L. (2000). *Características del mercado de trabajo en Navarra*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 99-124.
- Sarries, L. (dir.) (1998). *El mercado de trabajo en Navarra y el desarrollo de las ocupaciones y el desarrollo de las ocupaciones. 1997*. Dirección General de Trabajo, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- Toharia, L. (dir.) (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ullibarrí, M. (1996). *Diferencias salariales entre el sector público y privado, por el nivel educativo y sexo*. Documento de Trabajo del Departamento de Economía, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, DT 9606.
- Urmeneta, M. y otros (2000). *Estrategias de búsqueda de empleo y redes sociales: una aproximación a los mercados de trabajo en Navarra*. Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 375 y ss

### Área de Vivienda

- Agoués Mendizábal, C., (1998). La función social de la vivienda frente a los intereses particulares. *RVAP*, núm. 51, p. 9 y ss.
- Arco Bravo, M. A. del y Pons, M. (1980). *Derecho de la construcción*. Madrid: Hesperia.
- Alonso Seco, J. M.<sup>a</sup> y Gonzalo González, B. (1997). La asistencia social y los servicios sociales en España. *BOE*, Madrid.
- Baena del Alcázar, M. (1968). *Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.



- Bando Casado, H. C. (1991). *La protección pública de los usuarios de viviendas*, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Instituto Nacional de Consumo.
- Beltrán de Felipe, M., Viaña Remis, E. y Del Río, M.<sup>a</sup> L. (1998). Vivienda y urbanismo. En el vol. col. *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial y Civitas, pp. 427 y ss.
- Beltrán de Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*. Valladolid: Lex Nova.
- Bendito Cañazares, M.<sup>a</sup> T. (1994). *Compraventa de viviendas de protección oficial: ¿precio libre?* Madrid: Tecnos.
- Carrasco Perera, A., Cordero Lobato, E. y González Carrasco, C. (2000). *Derecho de la construcción y la vivienda*, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Dilex.
- Domenge Amer, B. (1993). *El derecho de sobreedificación y su verificación*. Palma de Mallorca: Gráficas Adalid.
- Enériz Olaechea, F. J. (coord.) y otros (1999). *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y valoraciones*. Pamplona: Aranzadi.
- Escribano Collado, P. (1979). *La propiedad privada urbana (Enquadramiento y régimen)*. Madrid: Montecorvo.
- García Gil, F. J. (1985). *Código de la vivienda, I y II*. Madrid.
- García Macho, R. (1982). *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid: I.E.A.L.
- García-Bernardo Landeta, A. (1971). *Sistema jurídico de las viviendas de protección oficial*. Pamplona: EUNSA.
- Garrido Falla, F. (1956). La fiscalización contenciosa de la calificación administrativa sobre viviendas bonificables. *RAP*, núm. 19, pp. 193 y ss.
- Gobierno de Navarra (1997). *Plan de Vivienda de Navarra 1997-2000*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- González Arribas, M. A. (1998). *El arrendamiento de viviendas de protección oficial: doctrina jurisprudencial*. Madrid: Dikynson.
- González Navarra, F. (1992). *El Estado social y democrático de Derecho*. Pamplona: Eunsa.
- González Pérez, J. (1993). *Comentarios a la Ley del Suelo*. 3 vols., 6.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas.
- González Pérez, J. (1999). *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Madrid: Civitas.
- González-Berenguer Urrutia, J. L. (1992). *Estudios de Urbanismo, Propiedad y suelo. Áreas metropolitanas. Financiación del urbanismo. Urbanismo y Costas*, Madrid.
- González-Varas Ibáñez, S. (1998). *La rehabilitación urbanística*. Pamplona: Aranzadi.
- Guillén Zanón, A. y Zúñiga Molleda, J. L. (1983). *Comentarios a la legislación de viviendas de protección oficial*. Madrid: MOPU.
- Hipólito Lancha, F. y Rodríguez Landrove, L. (1996). *Legislación de viviendas de protección oficial. Estatal, autonómica y comunitaria europea*, 8.<sup>a</sup> ed. Madrid.
- Iglesias González, F. (2000). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo.
- Iglesias González, F. (2000). *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi.
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (1994). La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda. *DA*, núm. 240, pp. 229 y ss.
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (1999). La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda. *Anuario del Gobierno Local 1998*. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, pp. 139 y ss.

- López Ramón, F. (1981). *La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia urbana*. Madrid.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex.
- Oliván del Cacho, J. (1999). Vivienda. En el vol. col. (J. Bermejo Vera coord.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 4.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas, pp. 689 y ss.
- Parejo Alfonso, L. (1983). *Estado social y Administración pública*. Madrid: Civitas.
- Posadas Martínez, J. M. (1995). La política de vivienda en Navarra. Diez años de competencias. *Boletín de Economía de Navarra*, 2.<sup>a</sup> época, núm. 9, pp. 62-70.
- Quintana López, T. (1989). *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*. Oñate: I.V.A.P.
- Ragel Sánchez, L. F. (1990). *Las urbanizaciones de uso privado*. Madrid.
- Rebolledo Valera, A. L. (1995). Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 6, pp. 135 y ss.
- Rodríguez López, J. (1990). La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos. En *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 12.
- Rubio Torrano, E. (1993). El sobreprecio en la compraventa de viviendas de protección oficial. *Aranzadi Civil*, 1993-I, pp. 1869 y ss.
- Ruiz-Rico Ruiz-Morón, J. M. (1987). *Las urbanizaciones privadas*. Madrid.
- Santamaría Pastor, J. A. (dir.) (1992). *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*. Madrid: MAP.
- Serrano de Nicolás, A. (1998). *Los arrendamientos de viviendas de protección oficial según la nueva legislación*. Barcelona: Cedecs.
- Sosa Wagner, F. (1973). *Infraestructura urbanística y vivienda*. Madrid: Ministerio de la vivienda.
- Villar Ezcurra, J. L. (1980). Nuevas orientaciones en el régimen de protección pública a la vivienda. *RAP*, núm. 91, p. 343 y ss.
- Villar Ezcurra, J. L. (1984). *Financiación de viviendas de protección oficial*. Madrid: Banco Hipotecario Español.
- Villar Ezcurra, J. L. (1981). *La protección pública de la vivienda*. Madrid: Montecorvo.

### Área de Justicia

- Consejo General del Poder Judicial (1997). *Libro Blanco de Justicia*. Madrid: Autoedición.
- Del Burgo Tajadura, J. I. (1996). *Curso de Derecho Foral Público de Navarra. Parte General*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- González Navarrao, F. (1996). *Derecho Administrativo Español*, I, 2.<sup>a</sup> ed. Pamplona: Editorial EUNSA.
- Piqué Vidal, J. y otros (1997). *El proceso penal práctico*, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Editorial La Ley.
- Salinas Quijada, F. y otros (1989). *El Tribunal Superior de Justicia de Navarra*. Pamplona: Edita Colegio de Abogados de Pamplona y Sociedad de Estudios Vascos.
- Tribunal Superior de Justicia de Navarra (1990-1999). *Memorias de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Navarra*.

### Área de discapacidades

- Acuerdo 26 de enero 2000. Tarifas pisos funcionales y residencias asistidas. *BON*. Pamplona 2000.

- Alzaga Villaamil, O., Arnaldo Alcubilla, E., Cabra de Luna, M. A., López Guerra, L. y De Lorenzo, R. (dir.) (2000). *La Administración de Justicia y las personas con discapacidad*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Convenio de colaboración con otros organismos. Resolución 15 noviembre de 1999.
- Decreto Foral de 14 de septiembre de 1988. Programa de prevención de las minusvalías. *BON*. Pamplona.
- Decreto Foral 250/1988 de 6 de octubre. Comisión interdepartamental de barreras físicas. *BON*. Pamplona.
- Decreto Foral 154/1989 de 29 de junio. Reglamento para la eliminación de barreras físicas. *BON*. Pamplona.
- Decreto Foral 57/1990 de 15 de marzo. Reglamento para la eliminación de barreras físicas en el transporte. *BON*. Pamplona.
- Decreto Foral 404/1995 de 25 de septiembre. Modificación de las barreras físicas. *BON*. Pamplona.
- Decreto Foral 41/1998. Subvenciones para proveer teléfonos de texto para personas sordas. *BON* de 28 de agosto. Pamplona.
- Decreto Foral 325/2000 de 2 de octubre. Creación de la comisión interdepartamental para suprimir barreras físicas. *BON*. Pamplona.
- Instituto Navarro de Bienestar Social. 18 de junio 1997. Acuerdo para las tarifas. *BON*. Pamplona.
- Jiménez Asensio, R. (1998). *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*. Madrid: Editorial Civitas.
- Ley Foral 4/1988 de 11 de junio. Barreras físicas y sensoriales. Gobierno de Navarra. *BON*. Pamplona.
- Ley Foral 26/1990 de 20 de diciembre. Prestaciones de la Seguridad Social no contributivas-Pamplona.
- Ley Foral 7/1995. Libertad de accesos, deambulación y permanencia en los espacios abiertos. *BON* de 4 de abril. Pamplona.
- Ley 13/1982. Integración social de los minusválidos. *BOE* de 7 de abril. Madrid.
- Orden Foral 505/1992 de 9 de septiembre. Servicio de Teleasistencia. *BON*. Pamplona.
- Orden Foral 540/1992 de 22 de septiembre. STA dentro del apoyo a la integración social. Pamplona.
- Orden Foral 56/1998. Estancias concertadas en centros de minusválidos. *BON* de 19 de octubre. Pamplona.
- Orden Foral 204/1999 de 20 de diciembre. Residencia asistida para personas con enfermedad mental y pisos funcionales. *BON*. Pamplona.
- Orden Foral 29 de marzo 2000. Ayudas para el año 2000. Pamplona.
- Orden Foral 14/2000 de 22 de febrero. Subvenciones para la adquisición y adaptación de vehículos para minusválidos. *BON*. Pamplona.
- Orden Ministerial del 24 junio 2000. Orden para procedimiento administrativo para la reserva de plazas. *BOE*. Madrid.
- Real Decreto 355/1980. Reserva y situación de las viviendas oficiales. *BOE* de 25 de enero. Madrid.
- Real Decreto 248/1981. Distribución de la reserva de viviendas. Real *BOE* de 5 de febrero. Madrid.
- Real Decreto 383/1984 de 1 de febrero. Prestaciones sociales. *BOE*.
- Real Decreto 1368/1985 de 17 julio. Relación laboral de los minusválidos. *BOE*. Madrid.
- Real Decreto 2273/1985 de 4 de diciembre. Centros especiales de empleo. *BOE*. Madrid.
- Real Decreto 2274/1985 de 4 de diciembre. Centros ocupacionales. *BOE*. Madrid.

- Real Decreto 357/1991 de 15 de marzo. Pensiones no contributivas. *BOE*. Madrid.
- Real Decreto 427/1999. Empleo selectivo para empleo selectivo. *BOE* de 8 de enero. Madrid.
- Real Decreto 427/1999. Relación laboral especial de los minusválidos. *BOE* de 12 de marzo. Madrid.
- Real Decreto 1971/1999. Reconocimiento y declaración de minusvalías. *BOE* de 23 de diciembre. Madrid.
- Real Decreto 27/2000 de 14 de enero. Reserva del 2% a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores. *BOE*. Madrid.
- Resolución para convenio con otras instituciones para promover teléfonos de texto. 26 de marzo de 1998.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

- Alonso Hierro, J. (1998). El gasto en Vivienda y otros gastos sociales. En A. González Temprano (dtor.), *La Política de Gasto Social (1984-1996)*. Madrid: Consejo Económico Social, pp. 325-348.
- Diputación Foral de Álava. *Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Alava para el año 2000*.
- Diputación Foral de Bizkaia. *Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2000*.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. *Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2000*.
- Gobierno Vasco. Departamento de Hacienda y Administración Pública. *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 1990-2000*.
- González Temprano, A. y Alonso Hierro, J. (1998). Una nueva etapa de la Política de Gasto Social (1993-96). En González Temprano, A. (dtor.), *La Política de Gasto Social (1984-1996)*. Madrid: Consejo Económico Social, pp. 349-394.
- Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. *Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001*. Ley 13/2000 de 28 de diciembre.
- Rodríguez Herrero, M. E. (1999). Los Presupuestos Generales del Estado para 1999. *Presupuesto y Gasto*, 22, 63-75.
- Saez López, M. e Iglesias Quintana, J. (1997). Las políticas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 1997. *Presupuesto y Gasto*, 19, 77-91.
- Simón Alfonso, L. y Martín Aranaga, I. (2000). Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En A. Gutiérrez y J. Garcés (coords.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 837-895.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

### Bibliografía del capítulo primero

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel.
- Ewald, F. (1996). *Histoire de l'état providence*. Grasset.
- Faure y otros (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques*. L'Harmatan.

- Garcés, J. (2000). *La nueva sostenibilidad social*. Ariel.
- Meny, I. y Thoenig, C. (1996). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios*. Ariel.
- Paugam, S. (1995). *La société française et ses pauvres*. PUF.
- Paugam, S. (1997). *La disqualification sociale*. PUF.
- Touraine, A. (1999). *Cómo salir del liberalismo*. Paidós.

### Referencia bibliográfica

- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana.
- Gatti, G. y Martínez de Albéniz, I. (coords.) (1999). *Las astucias de la identidad: figuras, territorios y estrategias de lo social*. Bilbao. Universidad del País Vasco.
- Gil Calvo, E. (2001). *Nacidos para cambiar: cómo construimos nuestras biografías*. Madrid: Taurus.
- Guach, M. y Ponce, M. (2002). *Qué significa intervenir educativamente en desadaptación social?* Barcelona: ICE; Universidad de Barcelona-Horsori.
- Fundación Hogar del Empleado (2000). *Informe educativo 2000: evaluación de la LOGSE*. Madrid: Santillana.
- López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Madrid: La Muralla.
- Marchesi, A. (2000). *Controversias en la educación española*. Madrid: Alianza Editorial.
- MEDC (2001). *Cifras de la Educación en España. 2000-01. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. Datos avance*. Madrid: Dirección General de Prog. Económica y Control Presupuest. Ed. 2001.
- SADEI (2001). *Estadística de la Enseñanza en Asturias. Curso 1998-99*. Oviedo: Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

- Alemán, M.<sup>a</sup> C. y Garcés, J. (1997). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ayuntamiento de Logroño (1997). Plan Municipal de integración de personas con discapacidad, 1997-2000.
- Boletín Oficial de La Rioja*.
- Boletín Oficial del Estado*.
- Cáritas (1977). *Políticas sociales contra la exclusión*. Madrid.
- Cáritas - La Rioja. (2000). *Memoria 1999*.
- Cáritas. Documentación Social. (1997). *Políticas contra la exclusión social*.
- Fundación ONCE, INE e IMSERSO (2000). *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*.
- Garcés Ferrer, J. (1994). *La Administración Pública del Bienestar Social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gobierno de La Rioja (1991). *Plan de igualdad de oportunidades de la mujer en La Rioja*.
- Gobierno de La Rioja (1994). *Plan Gerontológico de La Rioja*.
- Gobierno de La Rioja (1996). *Plan integral de discapitados*.
- Gobierno de La Rioja (1998 y 1999). *Anuario estadístico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.
- Gobierno de La Rioja (1999). *Plan Integral de infancia*.

- Gobierno de La Rioja (1996). *Plan integral de la mujer*.
- Gobierno de La Rioja (1999 y 2000). *Memorias de la Consejería de Salud y Servicios Sociales*.
- Gobierno de La Rioja (1990-1998). *Memorias de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social*.
- Gobierno de La Rioja (1999). *Plan de Salud Mental de La Rioja*.
- Gobierno de La Rioja (1998). *Plan integral de lucha contra la exclusión social*.
- Gobierno de La Rioja (1998). *Plan Riojano de drogodependencias y otras adicciones*.
- Gobierno de La Rioja (1998). *Plan Riojano de Salud*.
- Gobierno de La Rioja (2001). *La Población con discapacidad en La Rioja. Análisis estadístico de las personas reconocidas con minusvalía*.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Ministerio de la Vivienda (1977). *La Vivienda Social*. Madrid.
- Sarries, L. (1999). *Sociología Industrial. Las relaciones industriales en la sociedad postmoderna*. Madrid: Mira Editores.
- Martín, A, Rodríguez-Sañudo F. y García, J. (2001). *Derecho del Trabajo*. Tecnos.
- VV.AA. (1976). *El problema de la vivienda*. Madrid: Akal.
- www.larioja.org.

## COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

- Aragón, J. et. al. (2000). *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Bonilla Musoles, M.<sup>a</sup> (2001). Los Fondos Europeos en la Comunidad Valenciana 2000-2006. En *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 1-I, pp. 28-49.
- Conselleria de Sanidad (1999). *Balance de Gestión 1995-1999*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Conselleria de Bienestar Social (2001). *Manual sobre la violencia contra las mujeres: Guía de información para la mujer en una situación de abuso*. Valencia: Generalitat Valenciana, Conselleria de Bienestar Social.
- Chaves, R. y Sajardo, A. (1999). La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo. En *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, n.º 26, pp. 57-81.
- Garcés Ferrer, J. (coord.) (1994). *La administración pública del Bienestar Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garcés, J. (coord.) (1996). *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Garcés, J. (2000). *La nueva sostenibilidad social*. Barcelona: Ariel.
- Garcés, J., Ródenas, F., Zafra, E. y Megías, M.<sup>a</sup> J. (2002). *Estudio sobre demanda y necesidades de asistencia sociosanitaria de la Comunidad Valenciana 2000-2001*. Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Valencia: Conselleria de Sanitat y Conselleria de Benestar Social.
- Generalitat Valenciana (1990). *Plan de Ordenación de los Servicios Sociales*. Valencia: Conselleria de Trabajo y Seguridad Social.
- Generalitat Valenciana (1990). *Plan de Integración Social de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Conselleria de Trabajo y Seguridad Social.
- Generalitat Valenciana (1997). *Llei de Serveis Socials*. Textos legales, núm. 132. Valencia: Conselleria de Presidència y Conselleria de Benestar Social.



- Generalitat Valenciana (1997). *Ley sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos*. Valencia: Conselleria de Bienestar Social.
- Generalitat Valenciana (1998). *Plan de Calidad Asistencial Gerontológico 1998-2003*. Valencia.
- Generalitat Valenciana (1999a). *Mesures d'Impuls per al Desplegament de l'Acord Valencià per l'Ocupació i la Formació 1996-2000 (AVOF)*. Valencia: Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública.
- Generalitat Valenciana (1999b). *Guía para los alumnos de Formación Profesional Ocupacional 1999*. Valencia: Conselleria d'Ocupació, Indústria i Comerç.
- Generalitat Valenciana (1999). *Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos 1999-2002 (PVDTA)*. Valencia.
- Generalitat Valenciana (2001). *Estudio de la legislación sociolaboral de persona con discapacidad. Ámbito comunitario, estatal y autonómico*. Valencia: Conselleria de Bienestar Social.
- Generalitat Valenciana (2001). *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*. Valencia: Conselleria de Bienestar Social.
- Generalitat Valenciana (2001a). *Coyuntura Económica Valenciana, 2000. Avance informe anual*. Valencia: Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.
- Generalitat Valenciana (2001b). *Coyuntura Económica Valenciana, octubre 2001*. Valencia: Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.
- Generalitat Valenciana (2001c). *Guía de Ayudas de Fomento de Empleo y de Formación Profesional Ocupacional. SEVERF*. Valencia: Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació.
- Generalitat Valenciana (2001). *Plan de Salud de la Comunidad Valenciana 2001-2004*. Valencia.
- Generalitat Valenciana (2002). *Pacte Valencià pel Creixement i l'Ocupació 2001-2006 (PAVACE)*. Valencia: Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació.
- Generalitat Valenciana (2002). *Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunidad Valenciana 2002-2005*. Valencia: Conselleria de Bienestar Social.
- Gutiérrez, A., y Garcés, J. (coord.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blac.
- Jimeno, J. F. (1999). Las políticas de empleo: pasado, presente y futuro. En J. A. Garde (ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Trotta, pp. 311-335.
- Peset, R., y Bernat, G. (dirs.). *Programa PALET. Cuida dos y calidad de vida*. Valencia: Generalitat Valenciana, IVESP.
- Muñoz, S., García, J. L. y González, L. (dir.) (1997). *Las estructuras del bienestar. Estudios de la Fundación ONCE sobre el Estado de Bienestar, I*. Madrid: Escuela Libre Editorial y Civitas.
- Ródenas, F., y Sánchez, S. (1994). Trabajo, empleo y servicios sociales. En Garcés Ferrer, J. (coord.), *La Administración pública del bienestar social*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Ródenas, F. y Sánchez, S. (1997). Política social y empleo. En Alemán Bracho, M.<sup>a</sup> C. y Garcés Ferrer, J., *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 233-269.
- Sastre García, V. (1997). *Los discapacitados en la Comunidad Valenciana. Mapa Social. Comité Económico i Social de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, EDICEP.





# **NOTAS CURRICULARES**



En el siguiente documento se recogen los datos curriculares de todos los autores de la publicación: «Sistemas de Bienestar en las Comunidades y Ciudades Autónomas» de la Fundación ONCE, agrupados por Comunidades y Ciudades autónomas.

El listado está ordenado por Comunidades Autónomas siguiendo un criterio alfabético.

**Andalucía; Aragón; Canarias; Cantabria; Castilla y León; Castilla-La Mancha; Cataluña; Ceuta y Melilla; Extremadura; Galicia; Islas Baleares; Madrid; Murcia; Navarra; País Vasco; Principado de Asturias; La Rioja; Comunidad Valenciana.**

Básicamente, la información curricular de los autores y autoras se articula en torno al siguiente esquema:

- Nombre y apellidos del autor/a.
- Universidad o Centro de referencia.
- Formación Universitaria.
- Categoría profesional.
- Máximo de dos publicaciones.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

---

- **Carmen Alemán Bracho.** Doctora en Derecho y Diplomada en Relaciones Laborales por la Universidad de Granada. Catedrática de Escuela Universitaria de Ciencia Política y de la Administración. Autora de numerosas publicaciones como *El sistema público de servicios sociales en España*, editorial Tecnos; *Legislación básica sobre Servicios Sociales*, editorial Tecnos; *Administración social: servicios de Bienestar Social*, editorial SIGLO XXI; *Política Social*, McGraw-Hill; *Fundamentos de Bienestar Social*, Tirant lo Blanc. Asimismo ha participado en diversas investigaciones como el último «Informe FOESSA», «Guía de servicios sociales de la Iglesia en Andalucía» y la «Soledad de las personas mayores» del IMSERSO.

Ha sido ponente en distintos Congresos profesionales e impartido numerosos cursos de doctorado, master y seminarios en Universidades españolas y extranjeras. Coordinadora de la Colección «Políticas de Bienestar Social» de la editorial Tirant lo Blanc de Valencia, de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, serie asuntos sociales.

- **Luis Fernando Anguas Ortiz.** Junta de Andalucía. Licenciado en Economía. Secretario General Técnico de la Consejería de Relaciones Institucionales. En materia de Política Social y Servicios Sociales tiene una innumerable cantidad de conferencias, charlas, participaciones en mesas redondas, así como la publicación de diversos artículos en revistas especializadas. Ha sido Profesor Asociado de la Universidad de Sevi-

Ila, adscrito al Departamento de Economía Aplicada I. En la actualidad es Secretario General Técnico de la Consejería de Relaciones Institucionales.

- **María del Mar Ramos Lorente.** Universidad de Granada. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada. Profesora del Departamento de Sociología. Ha sido Becaria de Investigación de Formación de Personal Investigador del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Entre sus publicaciones relacionadas con el Bienestar Social destacan el artículo «Fomento de la Interculturalidad desde el Sistema Educativo» junto con la profa. Carmen Alemán Bracho, o el capítulo «Desigualdad Social» junto con el Prof. Pedro Castón Boyer en Prior, J. (coord.) *La sociedad española actual*.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

---

- **Antonio Gutiérrez Resa.** Universidad de Zaragoza. Catedrático de la Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Publicaciones relevantes: GUTIERREZ, A. (1997): *Acción social no gubernamental: análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*. Valencia, Tirant lo blanch.; GUTIERREZ, A. y GARCÉS, J. (1999): *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- **María José Martín Hoyos.** Universidad de Zaragoza. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesora del Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Publicaciones relevantes: XIII Seminario Internacional de Sociología, Barbastro, 2000. «Tecnologías de la Información: Integración del cliente en la empresa», (Lozano y Martín). Publicado en el libro *La participación en la organizaciones: un desafío para el nuevo milenio*.
- **Jaime Vallés Giménez.** Universidad de Zaragoza. Profesor Ayudante F1. del Departamento de Estructura e Historia Económica e Economía Pública. Publicaciones relevantes: ALCALDE, N. y VALLÉS, J. (2001): *El Mercado financiero y el racionamiento del endeudamiento autonómico*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.; VALLÉS, J. (2002): «Un modelo explicativo das causas do endebedamento autonómico. O impacto dos límites da Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas», *Revista Galega de Economía*, volumen 11, 1, 209-232.
- **Nuria Alcalde Fradejas.** Universidad de Zaragoza. Profesora Asociada a tiempo completo del Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Publicaciones relevantes: ALCALDE, N. y VALLÉS, J. (2002): «El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España», *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, Volumen 1, 77-102.; ALCALDE, N. y VALLÉS, J. (2001): *El Mercado financiero y el racionamiento del endeudamiento autonómico*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- **Juan Carlos Ramón-Solans.** Universidad de Zaragoza. Profesor Titular del Departamento de Economía y Dirección de Empresas.
- **Olga Urbina Pérez.** Universidad de Zaragoza. Profesora Titular del Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Publicaciones relevantes: GARCÍA, F. J.; MAR-

CUELLO, C.; DIANA, G. y URBINA, O. (1996): «La evaluación de la eficiencia en los centros de Atención Primaria. Una aplicación del análisis envolventes de dato», en *Revista de Salud Pública de Salud Pública*, 70, 211-220; MARTÍNEZ, Á.; PÉREZ, M.; URBINA, O. y ALONSO, I. (2000): «Los parques tecnológicos y las experiencias endógenas de creación de empresas de alta tecnología», *ESIC Market*, 106, 139-149.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

---

- **M.<sup>a</sup> del Carmen Grau Pineda.** Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Licenciada en Derecho. Profesora Asociada Tiempo Completo. Publicaciones relevantes: GRAU, M.<sup>a</sup> C.: «Últimas novedades normativas sobre planes y fondos de pensiones en los ámbitos comunitario y español», en *La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, n.º 5076/5077, junio 2000; GRAU, M.<sup>a</sup> C.: «El régimen de incompatibilidad entre prestación por desempleo e incapacidad temporal, maternidad y riesgo durante el embarazo tras la ley 39/1999», en la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (Serie de Seguridad Social), n.º 29/2001.
- **Francisca Rosa Álamo Vera.** Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesora Titular de Universidad. Publicaciones relevantes: GARCÍA, J. M. y ÁLAMO, F. R. (1998): *La planificación estratégica de las universidades*. Dirección General de Universidades e Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Gobierno de Canarias. Tenerife, España; SUÁREZ, S. M.; ÁLAMO VERA, F. R. y GARCÍA, J. M.: «Determinantes organizativos y directivos de la actividad exportadora: evidencia empírica en el sector vitivinícola español», *Cuadernos de Economía y Dirección de Empresas (CEDE)*, vol. 13, septiembre-diciembre 2003, 519-543.
- **Arturo Melián González.** Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor Titular de Universidad. Publicaciones relevantes: LEÓN, C. J., ARAÑA, J. E. y MELIÁN, A. (2003): «Tourist Use and Preservation Benefits from Big Game Sport-Fishing in the Canary Islands», *Tourism Economics*, v. 9 (1); MELIÁN-GONZÁLEZ, A. y GARCÍA-FALCÓN, J. M. (2003): «Competitive potential of tourism in destinations», *Annals of Tourism Research*, v. 30 (3): 720-740.
- **Gonzalo Marrero Rodríguez.** Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. Catedrático de Escuela Universitaria. Publicaciones relevantes: MARRERO, G. y OTROS (2001): «Aprendizaje cooperativo y participación», en LUCAS, A. y GARCÍA, A. (Edits.): *Formación para la participación ciudadana. Las organizaciones del Siglo XXI*. Buenos Aires – México, Grupo Editorial Lumen – Humanitas; MARRERO, G. y otros. (2001); «Dinámica de grupos y participación», en LUCAS, A. y GARCÍA, A. (Edits.) *Formación para la participación ciudadana. Las organizaciones del Siglo XXI*. Buenos Aires – México, Grupo Editorial Lumen – Humanitas.
- **M.<sup>a</sup> Auxiliadora González Bueno.** Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Diplomada en Trabajo Social. Titular de Escuela Universitaria. Publicaciones rele-

vantes: GONZÁLEZ, M.<sup>a</sup> A. (2000): «Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria», en GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J. (dirs.): *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanc.; GONZÁLEZ, M.<sup>a</sup> A. (2002): *Manual de servicios sociales I. El sistema público de Servicios Sociales*. Las Palmas de Gran Canarias, Universidad de las Palmas de Gran Canarias y Vicerrectorado de Estudios y Calidad Docente.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

---

- **Jesús R. Mercader Uguina.** Universidad de Cantabria. Doctor en Derecho y Premio extraordinario. Catedrático de Derecho del Trabajo Social y de la Seguridad Social. Letrado del Tribunal Constitucional. Publicaciones relevantes: «Derecho del Trabajo, nuevas tecnologías y sociedad de la información»; MERCADER, J. R., y OTROS (2000): «El sistema de Servicios Sociales en la Comunidad de Cantabria», en GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J.: *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant lo Blanc.
- **Ignacio A. Rodríguez del Bosque.** Universidad de Cantabria. Catedrático del Área de Comercialización e Investigación de Mercados. Publicaciones relevantes: RODRÍGUEZ, I. A. (2000): *Hábitos de compra en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Gobierno de Cantabria*; RODRÍGUEZ, I. A. y OTROS (1998): *Marketing: Estrategias y aplicaciones sectoriales*. Madrid, Editorial Cívitas, segunda edición.
- **Javier Díez López.** Universidad de Cantabria. Doctor en Sociología. Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales. Publicaciones relevantes: DÍAZ, J.: *La estructura social del mundo de la vida cotidiana y la formación del sentido en las artes de los Estados Unidos de América (1940-1964)*; MERCADER, J. R.; DÍAZ, J. y OTROS (2000): «El sistema de Servicios Sociales en la Comunidad de Cantabria», en GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J.: *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant lo Blanc.
- **Marta Fernández-Fidalgo Sánchez.** Universidad de Cantabria. Licenciada en Derecho y, Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE). Profesora Asociada de economía del trabajo y asesora de cuentas. Responsable del Departamento de Contabilidad del Grupo Viesgo.
- **Ana Belén Muñoz Ruiz.** Universidad de Cantabria. Licenciada en Derecho. Master Universitario en Prevención de Riesgos Laborales y Especialista en Derecho Comunitario. Becaria de Investigación del Departamento de Derecho Privado. Premio Nacional de la Ley para estudiantes.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

---

- **Pablo de la Rosa Gimeno.** Universidad de Valladolid. Licenciado en Sociología y Diplomado en Trabajo Social. Profesor titular de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social.

- **María Teresa del Álamo Martín.** Universidad de Valladolid. Licenciada en Derecho y Diplomada en Trabajo Social. Profesora titular de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social.
- **Juan María Prieto Lobato.** Licenciado en Sociología y Diplomado en Trabajo Social. Profesor titular de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social.
- **Jesús Manuel Puebla Fernández.** Universidad de Valladolid. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor asociado del Departamento de Economía Aplicada.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

---

- **Tomás Fernández García.** Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor Titular de Servicios Sociales y Subdirector del Centro de Estudios Universitarios de Talavera de la Reina. Publicaciones relevantes: FERNÁNDEZ, T.: *Servicios Sociales: Dirección y gestión*; FERNÁNDEZ, T. (Coord.) (1998): *Estado de bienestar: perspectivas y límites*. Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha.
- **Agustín García Rico.** Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor Titular de Economía Política y Hacienda Pública. Vicerrector de Relaciones Institucionales. Publicaciones relevantes: GARCÍA, A.: *La financiación de las Comunidades Autónomas*.
- **Inmaculada Herranz Aguayo.** Centro de Estudios Universitarios de Talavera de la Reina de la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesora Asociada del Departamento de Sociología.
- **Vicente Rodríguez Martín.** Centro de Estudios Universitarios de Talavera de la Reina de la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor Asociado del Departamento de Sociología.
- **Eduardo Díaz Herráiz.** Centro de Estudios Universitarios de Talavera de la Reina de la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor Asociado del Departamento de Sociología.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

---

- **Sònia Parella Rubio.** Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (Universitat Autònoma de Barcelona) y Doctora en Sociología (Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona). Profesora Ayudante Y1. Publicaciones relevantes: PARELLA, S. (en prensa, 2003): «Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación»; Barcelona, Anthropos; PARELLA, S. (2000): «Las políticas familiares». En. J. Adelantado (coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria.

- **Víctor Peris García.** Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universitat Autònoma de Barcelona) y Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación (Universitat de Barcelona). Profesor de ESO y Bachillerato en el Col·legi Sant Josep (Sant Boi de Llobregat).
- **Kàtia Lurbe i Puerto.** Universitat Autònoma de Barcelona y Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris). Licenciada en Sociología (Universitat Autònoma de Barcelona), M.A. in Sociological Research in Health Research (University of Warwick), Doctoranda en Sociología (UAB y EHESS-Paris). Becaria FPU Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona. Publicaciones relevantes: LURBE I PUERTO, K. (2002): «El tractament de la diversitat ètnica en salut pública: l'atenció a la diabetis». *Revista Catalana de Sociologia*, 18. Barcelona, Societat Catalana de Sociología filial del Institut d'Estudis Catalans, 137-154.; SOLÉ, C.; LURBE, K.; ALCALDE, R.; PONT, J. y PARELLA, S. (2002): «El concepto de integración desde la sociología de las migraciones», en *Migraciones (Revista del Instituto Universitario de estudios sobre Migraciones)*, 18. Universidad Pontificia de Comillas, 9-41.

---

#### CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

---

- **Alfredo Hidalgo Lavié** (coordinador). Universidad de Cádiz. Doctor en Ciencias Políticas y Profesor Titular de Política Social y Servicios Sociales en la E.U.A. de Trabajo Social de Jerez.
- **Ana M.<sup>a</sup> González Ramos.** Universidad de Cádiz. Licenciada en Sociología y Profesora de Métodos y Técnicas de Investigación Social en la E.U.A. de Trabajo Social de Jerez.
- **Isabel Jiménez Carrasco.** Universidad de Cádiz. Licenciada en Ciencias Políticas y en Sociología y Profesora Titular de Estructura Social Contemporánea en la E.U.A. de Trabajo Social de Jerez.

Línea de investigación propia: los tres autores constituyen la Unidad de Investigación Interdisciplinar de Bienestar Social que investiga sobre la «Evaluación de los Servicios Sociales y Políticas Activas de Empleo en la Provincia de Cádiz».

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

---

- **Feliciano Correa Gamero.** Doctor en Historia. Escritor. Columnista de prensa. Premio Nacional de periodismo de «El Correo». Académico electo de la Real Academia de Extremadura. Profesor Titular de Servicios Sociales en la Escuela Universitaria de Trabajo Social «Santa Ana», de Almendralejo.
- **Senén Carrera Martínez.** Licenciado en Historia Moderna y Contemporánea. Autor de libros de texto para la enseñanza. Profesor de Servicios Sociales de la Escuela Universitaria de Trabajo Social «Santa Ana», de Almendralejo.



- **Inocencia Romero Rodríguez.** Diplomada en Trabajo Social. Licenciada en Antropología Social y Cultural. Profesora de la Escuela Universitaria de Trabajo Social «Santa Ana», de Almendralejo.
- **Pedro Eugenio López Salazar.** Licenciado en Ciencias Económica y Empresariales (Universidad de Bogotá «Jorge Tadeo Lozano»). Doctor en Geografía e Historia. Profesor de la Escuela Universitaria de Organización de Empresas (Universidad de Extremadura).

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

---

- **Ana Belén Méndez Fernández.** Universidad de Vigo. Diplomada en Trabajo Social y Licenciada en Sociología. Profesora Titular Interina de Escuela de Trabajo Social. Publicaciones relevantes: MÉNDEZ, A. B. (1999): «La incorporación social del drogodependiente», en IGLESIAS, B. y COLS.: *Drogodependencias. V. Avances*, USC; MÉNDEZ, A. B. (2000): «Trabajo Social en Drogodependencias: Historia de una experiencia», en ARANA y COLS, *Drogas, cambios sociales y legales ante el tercer milenio*. Madrid, Dykinson.
- **Alberto Saco Álvarez.** Universidad de Vigo. Profesor Titular de Universidad, con docencia en de Trabajo Social. Licenciado y Doctor en Sociología. Publicaciones relevantes: SACO, A. (2000): *Envejecimiento, vejez y atención comunitaria en el medio rural*. Caixa Nova; SACO, A. (2000): «Hacia un modelo sistémico-transaccional de análisis e intervención social», en *Barataria. Revista de Ciencias Social de Castilla-La Mancha*, 2-3.
- **Nemesio Pereira Lorenzo.** Universidad de Vigo. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Empresariales, Área de Fundamentos del Análisis Económico. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (U. de Santiago). MBA por el INSTITUTO DE EMPRESA. Secretario de la Asociación Gallega de Ciencia Regional.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

---

- **M. Antònia Carbonero Gamundí.** Universitat de les Illes Balears. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Profesora Titular de Universidad. Publicaciones relevantes: CARBONERO, M. A. (1997): *Estrategias laborales de las familias españolas*, CES, Madrid.; CARBONERO, M. A. y OTROS (2001): *L'espai social de l'exclusió. Una proposta d'àrees d'atenció preferent*. Palma de Mallorca, Sa Nostra.
- **Andreu Horrach Torrens.** Servei d'Ocupació de les Illes Balears. Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Superior del Servei d'Ocupació de les Illes Balears. Publicaciones relevantes: HORRACH, A. (1998): *El Mercado de trabajo Balear. Datos sobre una segmentación*. Gabinete Técnico CC.OO. Illes Balears. Palma de Mallorca.; HORRACH, A. y OTROS (2001): *L'espai social de l'exclusió. Una proposta d'àrees d'atenció preferent*. Palma de Mallorca, Sa Nostra.

- **Pere Mascaró Pons.** Consell Insular de Mallorca. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Economista del área de Bienestar Social. Publicaciones relevantes: MASCARÓ, P. (1999): «Las políticas de convergencia y el futuro de los servicios públicos y la protección social», en *Empleo y política social bajo el neoliberalismo*, Illes Balears, CC.OO. Palma de Mallorca.; MASCARÓ, P. y OTROS. (2001): *L'espai social de l'exclusió. Una proposta d'àrees d'atenció preferent*. Palma de Mallorca, Sa Nostra.
- **Catalina Garcias Garí.** Consell Insular de Mallorca. Trabajadora Social y licenciada en Antropología Social. Trabajadora Social del Área de Bienestar Social.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

---

- **María Encarnación Guillén Sábada.** Universidad Complutense de Madrid. Catedrática de Escuela Universitaria de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- **Fernando de Lucas Murillo de la Cueva.** Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Publicaciones relevantes: DE LUCAS, F. (1999): *Lecciones de Sociología General*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces S.A.
- **Andrés Arias Astray.** Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Publicaciones relevantes: RIVERA, J. M. y ARIAS, A. (2002): «Exención de responsabilidad y permanencia por el auxilio de la víctima en la persecución de las redes de prostitución con inmigrantes. Problemas e insuficiencias», en *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, volumen 10, 379-386.
- **Darío Pérez Madera.** Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Técnico de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

---

- **Manuel Enrique Medina Tornero.** Universidad de Murcia. Profesor Titular de Universidad de Trabajo Social y Servicios Sociales, Dr. en Psicología, Coordinador Área de Trabajo Social y Servicios Sociales, Vocal Nacional de Psicología y Servicios Sociales del Colegio Oficial de Psicólogos.
- **M.<sup>a</sup> Carmen Carbonel Cutillas.** Universidad de Murcia. Profesora Ayudante de Escuela Universitaria de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- **María Hernández Ortín.** Universidad de Murcia. Trabajadora Social en Sector transeúntes e inmigrantes (Proyecto Abraham).
- **Miguel Ángel Sánchez Ramos.** Licenciado en Administración y Dirección de Empresas.
- **M.<sup>a</sup> Jesús Ruiz Luna.** Licenciada en Pedagogía. Consejera Técnica encargada de REDINET, Consejería de Educación y Universidades.

- **Antonio Ripoll Spiteri.** Universidad de Murcia. Licenciado en Pedagogía. Profesor Asociado de Sociología del Bienestar (Departamento de Sociología y Política Social), Jefe del Servicio de Planificación y Evaluación de la Dirección General de Política Social. Consejería de Trabajo y Política Social.

---

#### COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

---

- **Antonio Gorri Goñi (Coord.).** Universidad Pública de Navarra. Doctor en Psicología y Licenciado en Filosofía. Profesor Titular de Universidad. Publicaciones: GORRI, A. (1995): *La intervención psicosocial en política social y servicios sociales*. Madrid. Liber-Prodhufo. Universidad.; GORRI, A. (1997): «Política social y educación», en ALEMÁN, C. y GARCÉS, J.: *Política Social*. Madrid, McGraw-Hill, 271-322.
- **Rafael Lara González.** Universidad Pública de Navarra. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Universidad (Derecho Mercantil). Publicaciones relevantes: LARA, R. (1998): *Las causas de extinción del contrato de agencia*. Madrid, Editorial Civitas.; LARA, R. (1999): *El informe de gestión de los administradores*. Pamplona, Editorial Aranzadi.
- **Víctor Manuel Idoate García.** Pública de Navarra. Doctor en Medicina y Cirugía y Doctor en Filosofía. Médico. Gobierno de Navarra. Servicio Navarro de Salud-Osasuabidea. S. Prevención de Riesgos Laborales. Publicaciones relevantes: IDOATE, V. M. (2000): *Protocolo de vigilancia de la salud de trabajadores expuestos a posturas forzadas*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo; IDOATE, V. M. (2000): *Protocolo de vigilancia de la salud de trabajadores expuestos a movimientos repetitivos*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- **José Francisco Alenza García.** Universidad Pública de Navarra. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Publicaciones relevantes: ALENZA, J. F. (1997): *El sistema de la gestión de los residuos urbanos en el derecho español*. Madrid; GONZÁLEZ, F. (2002): *Derecho de petición*. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Madrid.
- **Pedro Galilea Salvatierra.** Universidad Pública de Navarra. Licenciado en Derecho. Profesor Asociado de Economía Política y Hacienda Pública. Publicaciones relevantes: GALILEA, P., BAYO, A., y MERINO, J. (2003): «Participation, cooperatives and performance: an analysis of Spanish manufacturing firms», en *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms*, volume 7, Elsevier Science Press.; GALILEA, P. (2003, en prensa): «Servidumbre de paso y revolución liberal: un análisis económico de los derechos de propiedad en la España del Siglo XIX». Madrid, Colección Estudios de Historia Económica, Editorial Servicio de Estudios del Banco de España.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

---

- **Lola Simón Alfonso.** Universidad del País Vasco. Licenciada en Sociología y Psicología. Profesora Titular de la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Publicaciones relevantes: SIMÓN, L. y REJADO, M. (2002): *Familias y bienestar social*. Valencia,

Tirant lo Blanc.; SIMÓN, L. y MARTÍN, I. (2000): «Los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J. (Coords.): *Los servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanc.

- **Ana María González Flores.** Universidad del País Vasco. Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular de Universidad. Publicaciones relevantes: ARAUJO, A.; BASTERRETXEA, I.; GONZÁLEZ, A.; SIMÓN, L. y SAIZ, M. (2001): *Situación del empleo en Bizkaia*. Bilbao, UPV/EHU.; BASTERRETXEA, I.; GONZÁLEZ, A.; SIMÓN, L. y SAIZ, M. (2002): *Colaboración entre centros de Formación Profesional y empresas de la Comunidad Autónoma Vasca*. Bilbo, UPV/EHU.
- **María Jesús Arriola Arrizabalaga.** Universidad de Deusto. Es licenciada en Sociología por la Universidad de Deusto y Máster en Política Social y Servicios Sociales. Es Profesora Titular de Servicios Sociales. Publicaciones: ARRIOLA, M.<sup>a</sup> J.: *Metodología de intervención con mujeres inmigrantes en el ámbito socioeducativo: una propuesta para el trabajo social* (2000) e *Inmigrantes y Mediación Cultural. Materiales para cursos de formación* (2001).
- **Isabel Eloisa Valle Caballero.** Universidad de Deusto. Escuela de Trabajo Social. Diplomada en Trabajo Social. Profesora asociada. Publicaciones relevantes: VALLE, I.; SOBREMONTÉ, C. y RODRÍGUEZ, A. (2002): «Diseño de un instrumento pedagógico para la enseñanza del desarrollo de un supuesto práctico en trabajo social ¿un ensayo válido?», *Trabajo Social y Ciencias Sociales. Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, Año IV, n.º 8. Edita y Publica la Escuela de Trabajo social de Granada, págs. 42-48.; VALLE, I. (2000): *Nuevas exigencias formativas del diplomado en Trabajo Social para el escenario actual de la salud pública*. Colección Trabajo Social. Mira editores, 243-251. Conferencias Comunicaciones 3.<sup>er</sup> congreso Escuelas Universitarias de Trabajo social.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

---

- **Servando Cano Lorenzo.** Universidad de Oviedo. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor en excedencia, en la actualidad es Director de Programas Sociales de la Fundación Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Gijón. Publicaciones relevantes: CANO, S. (1990): *La vejez ¿integración o exilio?* (prólogo de J. L. Aranguren) Ayuntamiento de Gijón; CANO, S. (1995): *Niños en riesgo, familias vulnerables*, Ayuntamiento de Gijón. Obtuvo el Primer Premio de Ensayo de la Fundación Europa Universitas en 1993 con el Trabajo «Vejez y espacio».
- **Santiago García Aragón.** Universidad de Oviedo. Licenciado en Derecho y Diplomado en Trabajo Social. Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Trabajo Social.
- **José Luis Garzo Salvador.** Universidad de Oviedo. Profesor de Psicología Social. Publicaciones relevantes: CANO, S.; GARZO, J. L. y HEVIA, C. (1989): *Biografía Juvenil y Nuevos Lenguajes Culturales: Informe sobre los jóvenes estudiantes de Enseñanzas Medias en centros públicos de Asturias. 1988*. Oviedo. Ed. F.A.P.A.S. de

Asturias «Miguel Virgós»; FERNÁNDEZ, C. y GARZO, J. L. (1991): «El Bachillerato nocturno: situación y propuestas de actuación desde el Departamento de Orientación», en *Aula Abierta y Revista del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Oviedo*, n.º 58, 201-226) y n.º 59, 163-178.

- **Elena Garzo García.** Licenciada en Economía, y Administración y Dirección de Empresas.
- **María Dolores Palacios González.** Universidad de Oviedo. Profesor titular de la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Publicaciones relevantes: PALACIOS, D. (1992): «Limitación y suspensión del régimen de visitas por incumplimiento de las obligaciones alimenticias», *Revista Jurídica La Ley*; PALACIOS, D. (1999): *Aspectos civiles de la protección de menores en el Principado de Asturias*. Consejería de Servicios Sociales.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

---

- **Pilar Santolaya Estefanía.** Universidad de La Rioja (Obra Social y Cultural de Ibercaja). Diplomada en Trabajo Social, Secretaria y Profesora de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Logroño.
- **Mónica Rodríguez Ugalde.** Universidad de La Rioja (Obra Social y Cultural de Ibercaja). Diplomada en Trabajo Social, Profesora de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Logroño.

---

#### COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

---

- **Francisco Ródenas Rigla.** Universitat de València-Estudi General. Diplomado en Trabajo Social y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, sección Sociología. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales. Miembro-investigador de la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Publicaciones relevantes: GARCÉS, J. y RÓDENAS, F. (2001): «Social work and racial prejudice: A quasi-experimental model to promote multicultural attitudes», en *European Journal of Social Work*, volumen 4, 185-189; GARCÉS, J.; RÓDENAS, F. y SANJOSÉ, V. (printing, 2003): «Towards a new welfare state: The social Sustainability Principle and health care strategies», en *Health Policy*.
- **Inmaculada Verdeguer Aracil.** Universitat de València – Estudi General. Diplomada en Trabajo Social. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales. Miembro-investigador de la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Publicaciones relevantes: RÓDENAS, F.; SÁNCHEZ, S.; VERDEGUER, I. y GARCÍA, C. (2000): «El sistema público de servicios sociales en la Comunidad Valenciana», en GARCÉS, J. y GUTIÉRREZ, A. (Coord.) (2000): *Los servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanc.; GARCÉS, J.; RODENAS, F.; VERDEGUER, I. y BAYOT, A. (2000): *La educación intercultural a través del modelo EUROSUR*. Cuenca, Colección Humanitas n.º 58, Universidad de Castilla-La Mancha.

- **M.<sup>a</sup> Jesús Megía Sanz.** Universitat de València – Estudi General. Licenciada en Medicina y Cirugía. Profesora Asociada de la Facultad de Medicina. Miembro-investigador de la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Publicaciones relevantes: MEGÍA, M.<sup>a</sup> J. y OTROS. (1995): «Epidemiología de los accidentes de tráfico en España», en VV. AA. (Coords.): *Seguridad vial: Del factor humano a las nuevas tecnologías*. Madrid, Síntesis.; GARCÉS, J.; RÓDENAS, F.; MEGÍA, M.<sup>a</sup> J. y ZAFRA, E. (2002): *Estudio sobre demanda y necesidades de asistencia sociosanitaria en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Sanitat.
- **Carmen García Peruga.** Universitat de València – Estudi General. Diplomada en Trabajo Social. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Sociales y Trabajadora Social en el Ayuntamiento de Rafelbunyol (Valencia). Miembro-investigador de la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Publicaciones relevantes: RÓDENAS, F.; SÁNCHEZ, S.; VERDEGUER, I. y GARCÍA, C. (2000): «El sistema público de servicios sociales en la Comunidad Valenciana», en GARCÉS, J., y GUTIÉRREZ, A. (Coord.) (2000): *Los servicios sociales en las Comunidades y Ciudades autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- **Sonia Hernández.** Universitat de València - Estudi General. Licenciada en Psicología. Becaria de la Unidad de Investigación «Políticas de Bienestar Social». Publicaciones relevantes: DURÁ, E. y HERNÁNDEZ, S. (2002): «Programas de apoyo social para enfermos oncológicos», en DIAS, M.R., y DURÁ, E. (Coords.): *Territórios da psicologia Oncológica*. Lisboa, Climpesi Editores, 453-479.
- **Raúl Soriano.** Diplomado en Trabajo Social.