



**Departamento de
Bienestar Social,
Deporte y Juventud
(ejercicios de 2002 a 2005)**

*Especial referencia a la prestación de
servicios a personas dependientes*



ÍNDICE

	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN	3
II. OBJETIVO	5
III. ALCANCE Y LIMITACIONES	6
III.1. Alcance.....	6
III.2. Limitaciones.....	7
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
IV.1. Sobre la población de Navarra, con especial referencia a la población dependiente (apéndice I).....	9
IV.2. Organización básica de las competencias del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (cuadros 7 y 8).....	9
IV.3. Análisis de las liquidaciones presupuestarias consolidadas del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (cuadros I al 4 y apéndice II.1.).....	10
IV.4. Indicadores económicos de los presupuestos del Departamento (apéndice II.1.C).....	11
IV.5. Programas presupuestarios del Departamento (cuadros 5 y 6 y apéndice III).....	11
IV.6. Planificación (apéndice V).....	13
IV.7. Personal (cuadro 9 y apéndices VI y VII).....	13
IV.8. Gasto en protección social para la dependencia (apéndice IV).....	16
IV.9. Tercera Edad (apéndice X).....	18
IV.10. Discapacitados (apéndice XI).....	26
IV.11. Reconocimiento de la deuda en centros de tercera edad y de discapacitados (apéndice IX.B).....	35
IV.12. Servicio Telefónico de Emergencia (apéndice XII).....	36
IV.13. Servicio de Atención Domiciliaria (apéndice XIII).....	38
IV.14. Calidad e inspección de centros de servicios sociales (apéndice XIV).....	41
V. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL	42
ANEXO. CUADROS DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	45
Cuadro 1. Evolución 2002-2005 de las Obligaciones reconocidas del Departamento, por capítulo económico (en euros).....	47
Cuadro 2. Evolución 2002-2005 de los derechos reconocidos del Departamento, por capítulo económico (en euros).....	47
Cuadro 3. Evolución 2002-2005 de las obligaciones reconocidas de los OOAA (en euros).....	47
Cuadro 4. Evolución 2002-2005 de los derechos económicos de los OOAA (en euros).....	48
Cuadro 5. Evolución 2002-2005 de los gastos del Departamento, por programas presupuestarios (en euros).....	48
Cuadro 6. Importancia relativa de los programas presupuestarios sobre el total de gastos del Departamento.....	50
Cuadro 7 a) Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2005).....	51
Cuadro 7 b) Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2005).....	52
Cuadro 8 a) Organigrama del Instituto Navarro de Bienestar Social (2005).....	53
Cuadro 8 b) Organigrama del Instituto Navarro de Bienestar Social (2005).....	54
Cuadro 9. Evolución de las plantillas orgánicas (2002 a 2005).....	55
Cuadro 10. Subvenciones Centros Ocupacionales (2002 – 2005).....	56
APÉNDICES	
APÉNDICE I. DATOS ESTADÍSTICOS DE POBLACIÓN EN NAVARRA. ESPECIAL REFERENCIA A LA TERCERA EDAD Y A LA POBLACIÓN DISCAPACITADA	59
I.1. Población de Navarra.....	59
I.2. Población de Tercera Edad en Navarra.....	60
I.3. Población con Discapacidad en Navarra.....	62
APÉNDICE II. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA (2002-2005)	64
II.1. Evolución de la liquidación presupuestaria consolidada del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002-2005).....	64
II.2. Evolución general de la liquidación presupuestaria de los Organismos Autónomos del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002-2005).....	69
II.3. Aspectos particulares de la evolución de la liquidación presupuestaria del Instituto Navarro de Bienestar Social (2002-2005).....	71
APÉNDICE III. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD (2002-2005)	72
III.1. Programas Presupuestarios: número y definición de actividades.....	72
III.2. Liquidación presupuestaria de los programas.....	74
APÉNDICE IV. DETERMINACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA DEPENDENCIA Y SU EVOLUCIÓN (2002-2005)	76
APÉNDICE V. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	81

APÉNDICE VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA	82
VI.1. Estructura orgánica.....	82
VI.2. Asignación de Funciones	83
VI.3. Indicadores de actividad administrativa.....	83
APÉNDICE VII. PERSONAL.....	85
VII.1. Plantilla orgánica	85
VII.2. Personal efectivo a 31 de diciembre de 2005.....	86
VII.3. Absentismo	87
VII.4. Formación	88
VII.5. Retribuciones y jornadas de trabajo aplicadas por el sector público y el sector privado en los centros de atención a discapacitados y a tercera edad.....	89
APÉNDICE VIII. GASTOS EN INVERSIONES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	91
VIII.1. Gastos en inversiones reales.....	91
VIII.2. Gastos en transferencias de capital.....	92
APÉNDICE IX. GESTIÓN DE COBROS EN CENTROS DE TERCERA EDAD Y DISCAPACITADOS.....	95
IX.1. Información presupuestaria-contable.....	96
IX.2. Reconocimiento de deuda.....	97
APÉNDICE X. TERCERA EDAD	100
X.1. Evolución del gasto presupuestario en Tercera Edad.....	100
X.2. Planificación.....	101
X.3. Conciertos de Tercera Edad.....	102
X.4. Prestaciones económicas individuales	104
X.5. Comparación de gasto/coste e ingreso por plaza en residencias de tercera edad y su evolución 2002-2005	105
X.6. Evolución del número de plazas de Tercera Edad	109
X.7. Listas de espera en centros de tercera edad.....	113
APÉNDICE XI. DISCAPACITADOS.....	115
XI.1. Evolución del gasto presupuestario en discapacitados.....	115
XI.2. Conciertos.....	116
XI.3. Ayudas económicas para estancias en centros ajenos para discapacitados.....	118
XI.4. Comparación de gasto/coste e ingreso por plaza de discapacitados y su evolución 2002-2005.....	119
XI.5. Evolución del número de plazas de discapacitados	122
XI.6. Listas de espera en personas con discapacidad.....	123
XI.7. Centros Ocupacionales.....	125
APÉNDICE XII. SERVICIO TELEFÓNICO DE EMERGENCIA.....	129
XII.2. Información presupuestaria (2002 a 2005).....	130
XII.3. Indicadores de gestión (2002 a 2005).....	131
APÉNDICE XIII. SERVICIO DE ATENCIÓN DOMICILIARIA (SAD)	133
XIII.1. Aspectos generales del SAD.....	133
XIII.2. Información presupuestaria (2002-2005).....	134
XIII.3. Indicadores de gestión (2002-2005)	135
APÉNDICE XIV. CALIDAD E INSPECCIÓN DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES.....	139
XIV.1. Inspección sobre centros.....	139
XIV.2. Grado de satisfacción.....	140
ALEGACIONES QUE PRESENTA EL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD	145
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA A LAS ALEGACIONES QUE PRESENTA EL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD.....	153

I. Introducción

En sesión celebrada el día 14 de abril de 2005, el Pleno del Parlamento de Navarra, adoptó el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la elaboración de *“un informe de fiscalización sobre el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra”*. En concreto, el acuerdo literal se reproduce a continuación:

“El Parlamento de Navarra insta a la Cámara de Comptos a que realice una auditoría de gestión en el Departamento de Bienestar Social desde el año 2002 hasta la actualidad, y en particular de los programas de inversión y gestión relativos a centros propios y concertados para la atención a la tercera edad, a la discapacidad y a la dependencia en todas sus modalidades”.

Dada la amplitud de la petición parlamentaria, el Presidente de la Cámara de Comptos remitió en noviembre de 2005 al Parlamento un avance de la memoria de planificación que concretaba el alcance del trabajo a realizar. El 21 de noviembre de 2005, la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, acordó *“mostrar su conformidad”* con dicha memoria.

Por otra parte, el 14 de junio de 2004 la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, a petición del Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, el acuerdo de solicitar a esta Cámara un informe de fiscalización sobre las ayudas concedidas a la empresa Tasubinsa. Dado que la naturaleza de estas ayudas - subvenciones a centros ocupacionales- se contempla en el alcance concreto de la anterior petición, se ha incluido expresamente en este informe el seguimiento y control de dichas ayudas para el ejercicio 2005.

El inicio de estos trabajos se incluyó en el programa de fiscalización de esta Cámara para 2005, contemplándose su finalización en el programa de 2006.

De acuerdo con el Consejo de Europa se entiende como dependencia *“aquel estado en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria”*. Así se entiende por actividades de la vida diaria:

- Actividades relativas al cuidado personal (aseo, alimentación, vestirse...).
- Movilidad en el hogar
- Tareas domésticas (compras, limpieza...).
- Movilidad extradoméstica.

La anterior definición plantea, por tanto, la concurrencia de tres factores para poder hablar de una situación de dependencia:

- a) Existencia de una limitación física, psíquica o intelectual que merma determinadas capacidades de la persona.
- b) Incapacidad de la persona para realizar por sí misma las actividades de la vida diaria.
- c) Necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero.

II. Objetivo

Con el fin de dar cumplimiento a las anteriores peticiones parlamentarias y de acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en los programas de trabajo de 2005 y 2006 la realización de un informe de fiscalización sobre el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud correspondiente a los ejercicios de 2002 a 2005.

El trabajo realizado pretende verificar los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Evaluar globalmente la gestión del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, con especial referencia a la prestación de servicios sociales de dependencia.

Objetivo 2. Evaluar económicamente las diferentes formas de prestación de los citados servicios sociales de dependencia.

Objetivo 3. Verificar el grado de cumplimiento de los diversos instrumentos de planificación en materia de dependencia del Departamento.

El informe se acompaña de las recomendaciones que se consideran convenientes para la mejora de la gestión del Departamento.

III. Alcance y limitaciones

III.1. Alcance

El alcance de nuestro trabajo, teniendo en cuenta los anteriores objetivos, se dirige, en primer lugar, a analizar la evolución presupuestaria en el periodo objeto de análisis de los gastos e ingresos del Departamento en su conjunto así como de su estructura organizativa y de sus políticas estratégicas. Posteriormente, y centrándonos en el propio Departamento y en el Instituto de Bienestar Social (INBS), se analizará la gestión de personal, organización, inversiones e ingresos; igualmente, interpretando la petición parlamentaria y partiendo de la definición de dependencia, el trabajo se ha centrado además en la revisión de la gestión de los siguientes programas presupuestarios:

1. Estudios, planificación y obras.
2. Tercera Edad.
3. Discapacitados.

En cuanto a la metodología, se han aplicado los “principios y normas de auditoría del sector público” aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo de España, reflejados en la Guía de Auditoría de esta Cámara de Comptos y plasmados en su programa de auditoría.

En concreto, para cada una de las funciones y programas revisados, se ha analizado básicamente:

a) Información presupuestaria:

- Evolución de los presupuestos y su liquidación del Departamento y del Instituto de Bienestar Social.
- Análisis de las memorias anuales.

b) Personal y organización:

- Análisis de plantillas orgánicas y personal efectivo que presta sus servicios.
- Política retributiva general.
- Estructura organizativa.

c) Estudios, planificación y obras:

- Planificación y estudios de demanda.
- Seguimiento de inversiones.
- Subvenciones para inversiones.

d) Tercera Edad:

- Estancias en centros asistenciales (propios, concertados y ajenos).
- Servicio telefónico de emergencia.
- Ayuda atención domiciliaria.
- Ingresos y reconocimiento de deuda.

No se analiza: pensiones no contributivas, termalismo, ayudas extraordinarias y subvenciones a asociaciones y clubes.

e) Discapacitados:

- Estancias en centros asistenciales (propios, concertados y ajenos).
- Centros ocupacionales. Especial referencia a las ayudas a Tasubinsa.
- Servicio telefónico de emergencia.
- Ayuda atención domiciliaria.
- Ingresos y reconocimiento de deuda.

No se analiza: pensiones no contributivas, centros de rehabilitación psicosocial, tratamientos especiales, ayudas extraordinarias y subvenciones a asociaciones y clubes.

La información aplicada en nuestros análisis se ha obtenido básicamente de las siguientes fuentes:

- Ejecuciones presupuestarias (2002-2005).
- Memorias del Departamento y del INBS (2002-2004).
- Cuadro de Mando del INBS para 2005.
- Diversos estudios y publicaciones del Departamento y del INBS.
- Libro Blanco para las Dependencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Datos estadísticos del Instituto Navarro de Estadística y del Instituto Nacional de Estadística.
- Diversos informes y datos solicitados por esta Cámara a los distintos servicios administrativos del Departamento y del INBS.

III.2. Limitaciones

Las limitaciones que han afectado a nuestro trabajo han sido las siguientes:

- Los análisis sobre la evolución presupuestaria se han visto dificultados por los cambios de la estructura organizativa materializados en los años revisados, tanto en el Departamento como en el Instituto Navarro de Bienestar Social. Estos cambios se han traducido en una modificación sustancial de los programas presupuestarios, que ha afectado tanto a su número como a su contenido concreto, siendo especialmente relevantes los experimentados en el ejercicio 2005.

- El conjunto de actuaciones y gastos relacionados con una política social concreta no siempre se recoge en un único programa presupuestario. Ello dificulta conocer el gasto total afectado a tal política, puesto que no siempre está identificado presupuestariamente el destino del gasto en los diversos programas implicados.
- En el análisis concreto de los gastos para las dependencias, la falta de una planificación estratégica vigente en el periodo revisado ha limitado el análisis de objetivos perseguidos y su grado de cumplimiento.
- La inexistencia de un sistema de información ha dificultado la estimación del coste directo de determinadas magnitudes y prestaciones, especialmente para la imputación de los gastos de personal.
- La ausencia de un sistema de reparto de costes nos impide efectuar una distribución racional de los costes indirectos y cargas generales para la determinación del coste real de la prestación realizada; en consecuencia, el coste calculado se limita a reflejar los gastos presupuestarios directamente imputables e identificables con la prestación.
- Los análisis de las prestaciones y su cobertura mediante indicadores y su comparación con las medias estatales, con los valores de otras Comunidades y de otros países de nuestro entorno o con valores estándar se han visto dificultados tanto por su inexistencia para algunas políticas sociales concretas como por la falta de homogeneidad en su definición y forma de cálculo en las diversas administraciones.

A pesar de las anteriores limitaciones, el trabajo se ha realizado con la metodología habitual en este tipo de estudios, por lo que se puede garantizar de forma razonable los resultados y conclusiones obtenidas.

El informe se estructura en cuatro apartados que reflejan, además del objetivo y metodología aplicada, las conclusiones obtenidas y las recomendaciones emitidas. Estos apartados se acompañan de un anexo con cuadros de información complementaria y de 14 apéndices que desarrollan los comentarios y conclusiones generales obtenidas.

El trabajo de campo lo ha efectuado, en los meses de noviembre de 2005 a junio de 2006, un equipo integrado por cuatro técnicos de auditoría y un auditor, contando además con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Agradecemos al personal del Departamento del Bienestar Social, Deporte y Juventud y del Instituto de Bienestar Social la colaboración prestada en el desarrollo del presente trabajo.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se exponen los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado, cuyo detalle e información complementaria se refleja en los apéndices correspondientes.

IV.1. Sobre la población de Navarra, con especial referencia a la población dependiente (apéndice I)

1. La población de Navarra entre 2002 y 2005, ha experimentado un crecimiento del 4 por ciento, alcanzando la cifra de 593.472 habitantes. Para el año 2020, se estima que dicha población crecerá en torno al 18 por ciento, prácticamente el doble que el conjunto de la población española.

2. La esperanza de vida al nacer de la población navarra se sitúa (en 2002) para las mujeres en 84,5 años y para los hombres en 77,3 años. Estos datos son superiores en torno a un año a la media nacional.

3. La población navarra mayor de 65 años representa el 17,46 por ciento, alcanzando la cifra en 2005 de 103.637 habitantes; este porcentaje es superior a la media española y a la media de la Unión Europea.

4. La población navarra mayor de 85 años asciende, en 2005, a 13.339 personas, es decir, el 2,25 por ciento del total de población de Navarra – frente al 1,84 por ciento de la media española- y el 13 por ciento de la población mayor de 65 años.

5. En estimaciones realizadas hasta el ejercicio 2020, la población mayor de 65 años en Navarra crecerá en torno al 21 por ciento, alcanzando un total de 126.000 personas. Y dentro de esta población, la de mayor de 85 años experimentará un aumento del 69 por ciento, situándose en 22.500 personas.

6. La población con discapacidad en Navarra ha crecido entre 2002 y 2005 en un 12 por ciento, situándose en 31.346 personas, representando el 5,28 por ciento del total de la población. Del total de discapacitados, un 43 por ciento tiene una edad superior a 65 años, habiéndose incrementado entre 2002 y 2005 en un 19 por ciento.

IV.2. Organización básica de las competencias del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (cuadros 7 y 8)

7. Para el desarrollo de su actividad, el Departamento está organizado en:

- Departamento, cuyas funciones, además de las generales asignadas a la secretaría técnica, se adscriben a dos direcciones generales –de Bienestar Social y de Familia– y se refieren básicamente a: planificación y

control de las actividades del mismo, política y gestión de inversiones, evaluación y control de centros, cooperación internacional al desarrollo y atención integral a la familia e infancia.

- El Departamento cuenta con tres organismos autónomos: Instituto Navarro de Bienestar Social, Instituto Navarro de Deporte y Juventud e Instituto Navarro de la Mujer. Las funciones asignadas a estos dos últimos organismos se refieren a las propias de su denominación, es decir, promoción de la juventud y del deporte y de eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer.
- El Instituto Navarro de Bienestar Social asume fundamentalmente la gestión de las políticas de apoyo a la dependencia (tercera edad y discapacitados), incorporación social y guarderías infantiles.

IV.3. Análisis de las liquidaciones presupuestarias consolidadas del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (cuadros Ial 4 y apéndice II.I.)

8. Las obligaciones reconocidas del Departamento en el periodo analizado se han incrementado, en términos corrientes, en un 24 por ciento, suponiendo en 2005 un total de 197 millones de euros; en términos de euros constantes, ese incremento se cifra en el 13 por ciento. Ambos porcentajes son inferiores a los obtenidos para los presupuestos generales del Gobierno de Navarra (29 y 17 por ciento, respectivamente)¹.

9. Por capítulos económicos, el 90 por ciento del gasto es de naturaleza corriente, destacando los gastos en transferencias corrientes y en personal, con un 72 y 14 por ciento del total.

10. Los derechos reconocidos del Departamento han crecido entre 2002 y 2005 en un 42 por ciento, situándose en 11 millones de euros; en términos constantes, este aumento se sitúa en el 29 por ciento.

11. Prácticamente la totalidad de estos derechos son de naturaleza corriente, centrándose en los capítulos de tasas y precios públicos -76 por ciento del total- y en transferencias corrientes -24 por ciento-.

12. El 70 por ciento de los gastos y el 96 por ciento de los ingresos del Departamento son gestionados por sus organismos autónomos: Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS), Instituto Navarro de Deporte y Juventud (INDJ) e Instituto Navarro de la Mujer (INM). Dentro de estos organismos autónomos, el INBS gestiona el 57 y el 81 por ciento, del total de gastos e ingresos del Departamento.

¹ Todas las comparaciones con los importes presupuestarios del Gobierno de Navarra para 2005 están afectadas por el cambio de criterio contable aplicado en dicho ejercicio y que ha consistido en la imputación al citado presupuesto de los gastos e ingresos derivados de los denominados "gastos fiscales".

13. Con relación a los presupuestos generales de Navarra, los gastos del Departamento representan en el periodo analizado en torno al 6 por ciento y los ingresos el 0,3 por ciento.

IV.4. Indicadores económicos de los presupuestos del Departamento (apéndice II.1.C)

14. En el cuadro siguiente se muestran los principales indicadores obtenidos de la información presupuestaria y su evolución entre el periodo de 2002 y 2005.

Indicador	2002	2005	% Variación
Gasto total por habitante (en euros corrientes)	278,78	332,34	19
Gasto total relacionado con el PIB (en porcentaje)	1,27	1,27	-
Gasto corriente relacionado con el PIB (en porcentaje)	1,06	1,15	8
Grado de cobertura del gasto corriente con ingreso por tasas y precios públicos ² (en porcentaje)	4,3	4,7	9

- El gasto total del Departamento por habitante ha aumentado un 19 por ciento en términos corrientes, fijándose en 2005 en 332,34 euros por habitante; en euros constantes, ese incremento se cuantifica en un 9 por ciento.
- Ese gasto total sobre el PIB de Navarra se mantiene en los mismos valores a lo largo del periodo analizado -1,27 por ciento-. Es decir, de la riqueza generada por Navarra por habitante, ese porcentaje se destina a financiar los gastos del Departamento.
- El gasto corriente sobre el PIB ha experimentado un crecimiento del 8 por ciento, representando en 2005 el 1,15 por ciento del PIB de Navarra.
- Los ingresos aportados por los usuarios para financiar los gastos corrientes del Departamento han aumentado entre 2002 y 2005 en un 9 por ciento. No obstante, dichas aportaciones cubren en torno al 5 por ciento del total de gasto corriente.

IV.5. Programas presupuestarios del Departamento (cuadros 5 y 6 y apéndice III)

15. El presupuesto del Departamento se desglosaba en 2002 en un total de 10 programas presupuestarios; como consecuencia de distintas reestructuraciones orgánicas del mismo, en 2005 esos programas ascienden a 12. De estas reestructuraciones conviene señalar las siguientes:

- Creación de la Dirección General de la Familia adscrita al Departamento, asumiendo la gestión de las políticas de apoyo a la familia y de

² El valor de este indicador está afectado por el criterio contable aplicado en los gastos de los conciertos ya que, tal como se indica en los apartados IV.9 y IV.10, estos gastos se imputan al presupuesto por su importe neto, es decir, una vez deducidas las aportaciones del usuario.

protección de menores que anteriormente se desarrollaba dentro del INBS.

- En el INBS, establecimiento de un nuevo programa de atención socio-sanitaria que refunde los anteriores programas específicos de tercera edad y de discapacitados.

16. Al igual que el resto de programas del Gobierno de Navarra y tal como esta Cámara vienen indicando en sus diversos informes, estos programas presupuestarios carecen, en términos generales, de una definición de objetivos cuantificados, de una falta de interrelación de los mismos con los correspondientes créditos presupuestarios, de una ausencia de indicadores medibles y de un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

17. Por otra parte, no todos los gastos de actuaciones y actividades relacionadas con una política concreta se imputan presupuestariamente a su programa, dificultando la determinación del gasto real ejecutado por el Departamento en esa política concreta.

Recomendamos que dentro del contexto general del Gobierno de Navarra, se analice la utilidad real de la actual presupuestación por programas.

18. Las deficiencias relativas al seguimiento presupuestario de objetivos y al coste de las políticas, se solventan con carácter general mediante la elaboración de memorias y de cuadros de mando. No obstante, no consta un sistema de cálculo de los costes directos ni un criterio de reparto de los costes indirectos y cargas generales que permita determinar el coste real de las prestaciones y de sus resultados.

Recomendamos el diseño de un sistema de información para la gestión que mida costes directos e indirectos, procesos y resultados alcanzados.

19. Teniendo en cuenta los apartados anteriores, en el cuadro siguiente se muestra el destino por programas presupuestarios de cada 100 euros gastados por el Departamento.

Política	2002	2005
Dirección y serv. generales	15	17
Estudios, planificación y obras	10	7
Familia y menores	13	16
Dependencia	27	28
Incorporación social	12	13
Pensiones no contributivas	9	7
Mujer	1	1
Deporte y juventud	13	11
Total	100 euros	100 euros

Se mantiene una cierta tendencia estable en las políticas de gasto del Departamento, las cuales están sustentadas en cuatro grandes áreas que explican prácticamente el 75 por ciento del gasto: servicios generales, familia, dependencia e incorporación social.

IV.6. Planificación (apéndice V)

20. En la actualidad está pendiente de elaborarse un plan estratégico de las políticas y actividades a desarrollar por el Departamento; igualmente está pendiente de concluirse el II Plan Gerontológico de Navarra y un plan integral de atención a las personas con discapacidad, disponiéndose ya de estudios previos de diagnóstico de la actual situación. Tampoco consta una planificación de las inversiones directas o por vía de transferencias de capital.

Recomendamos que se definan las líneas estratégicas de la labor asignada al departamento y el INBS. Este futuro desarrollo debería contemplar, en nuestra opinión, la incidencia de la futura Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas Dependientes (Ley de la Dependencia) y su adaptación al ámbito foral.

En fase de redacción de este informe, el Gobierno de Navarra ha aprobado –septiembre de 2006- el proyecto de ley foral de servicios sociales, en el que se contempla la elaboración en el plazo de un año de un plan estratégico de servicios sociales

IV.7. Personal (cuadro 9 y apéndices VI y VII)

21. El total de puestos de trabajo contemplados en las plantillas orgánicas del Departamento y del INBS ha experimentado una reducción entre 2002 y 2005 del 6 por ciento, situándose en 2005 en un total de 673 plazas, es decir, 40 menos que en 2002. De este total de plazas, en 2005 se encuentran vacantes 216, es decir, el 32 por ciento; respecto a 2002, el número de vacantes ha crecido en un 53 por ciento, en tanto que el personal fijo (funcionarios y laborales) ha disminuido en un 21 por ciento.

22. Atendiendo a su adscripción por niveles, el 28 por ciento corresponden a los niveles A y B; en 2002, ese porcentaje se situaba en un 24 por ciento.

23. A 31 de diciembre de 2005, prestaban sus servicios en el Departamento y en el INBS un total de 654 personas, de acuerdo con la siguiente distribución:

	Departamento	INBS	Total
Fijos	52	392	444
Eventuales	7	5	12
Vacantes cubiertas temporalmente	19	179	198
Total personal efectivo	78	576	654
Total puestos plantilla orgánica 2005	82	591	673

De su análisis destacamos:

- El número de empleados efectivos se sitúa en torno al 97 por ciento de los puestos contemplados en la plantilla.
- El 92 por ciento de las vacantes están cubiertas de forma temporal, obteniéndose un índice de temporalidad del 30 por ciento fundamentalmente en el INBS.
- La oferta de empleo de 2005 contiene un total de 168 plazas que representan el 86 por ciento de las vacantes.

Recomendamos continuar la política contemplada en la oferta pública de 2005 con el fin de reducir la tasa de temporalidad, especialmente en las plazas de naturaleza estructural.

24. Para el desarrollo de sus funciones, el INBS dispone de un conjunto de manuales de procedimiento que desarrollan los principales procesos administrativos. Por otra parte, la asignación de funciones a los distintos negociados no siempre se ha actualizado y adaptado a los cambios de la estructura orgánica. Igualmente, se observan secciones y negociados que no cuentan con más personal adscrito que el propio de la jefatura correspondiente.

25. Como indicadores de la actividad administrativa relacionados expresamente con el objetivo del trabajo –dependencia-, se aporta la siguiente información, de acuerdo con el cuadro de Mando del INBS para 2005.

Solicitud	Resoluciones		% s/ total resoluciones	Concedidas	% sobre Resueltas	Nº medio de días
	vivas en 2005	Resueltas				
Ayuda económica a domicilio	971	915	94	405	44	35
Estancia residencia. Ancianos	1.060	810	76	662	82	47
Estancia residencia. discapacitados	123	108	88	94	87	66
Reconocimiento de minusvalía	2.721	2.269	83	1.441	64	-
Pensiones no contributivas por Jubilación	246	226	92	169	75	65
Pensiones no contributivas por invalidez	97	89	92	67	75	43

- Con carácter general el porcentaje de resoluciones resueltas es elevado, con la excepción relativa de la estancia en residencias de ancianos, en las que la solicitud de información complementaria al usuario alarga el proceso administrativo de resolución.
- El porcentaje de solicitudes concedidas desciende en reconocimiento de minusvalías y especialmente en ayuda económica a domicilio.
- En los plazos medios de tramitación, destacan por amplitud las estancias en residencias de discapacitados y pensiones no contributivas por jubilación.

26. Absentismo del personal. No existe homogeneidad entre el Departamento y el INBS a la hora de determinar el nivel de absentismo de su personal. Esta situación, junto a la distinta naturaleza de la actividad a desarrollar por ambas entidades, desvirtúa de alguna manera la comparación de los valores de absentismo observados. No obstante sí conviene poner de relieve el significativo nivel de absentismo observado en las residencias del INBS, en torno al 15 por ciento.

Recomendamos la elaboración de un procedimiento homogéneo para la determinación del absentismo de personal del Departamento y sus OOAA, así como un análisis de las causas que generan el nivel de absentismo observado en los centros residenciales, adoptando, en su caso, las medidas de gestión oportunas.

27. Formación del personal. La formación del personal del Departamento se ciñe a los planes generales del INAP. El INBS ha implantado en 2005 un programa específico de formación para sus empleados que ha consistido en el desarrollo de 32 acciones formativas –el 49 por ciento de los cursos previstos- y que ha formado a 782 empleados, es decir, el 44 por ciento de los previstos; de acuerdo con el seguimiento efectuado sobre el mismo, se han detectado una serie de aspectos mejorables, centrados básicamente en la necesidad de desarrollar contenidos más cercanos a los intereses tanto de los destinatarios como del INBS y en mejorar la coordinación de las unidades implicadas.

Recomendamos continuar con el proceso de plan de formación iniciado en 2005 en el INBS, aplicando las medidas de gestión precisas para solventar las insuficiencias observadas, introduciendo información sobre su coste financiero y aplicando indicadores de seguimiento sobre la utilidad y eficacia de las acciones formativas desarrolladas.

28. Retribuciones y jornada de trabajo de los empleados de residencias de tercera edad y de discapacitados. Del análisis efectuado se observan diversas regulaciones sobre estas materias:

- Las residencias del Gobierno de Navarra se regulan con carácter general de acuerdo con la legislación de los empleados públicos.
- Las residencias públicas con gestión privada y concertadas para discapacitados se rigen desde 2005 por un convenio sectorial para la Comunidad Foral.
- El resto de centros se regulan por convenios particulares y/o generales del sector.

Esta diversidad de regulaciones presenta, como posteriormente se analizará, una incidencia significativa sobre el coste de las estancias en

centros asistenciales, ya que el gasto de personal es el de mayor relevancia en su determinación.

29. De la comparación efectuada entre esas retribuciones y con las limitaciones que la misma conlleva, señalamos los siguientes aspectos:

- En discapacitados, las retribuciones aplicadas por el Gobierno de Navarra para sus empleados son en términos generales superiores entre un 6 por ciento para monitores y un 44 por ciento para titulados superiores respecto a las aplicadas en el convenio sectorial la Comunidad Foral; sólo en el caso de empleados de servicios generales son inferiores en un 33 por ciento.
- En tercera edad, de la comparación entre los puestos de trabajo entre residencias propias y ajenas, se observan importantes oscilaciones para las tres categorías analizadas; así, para el puesto de gerocultor y el de ATS, las retribuciones del Gobierno resultan entre un 20 y un 30 por ciento superiores; con relación a los médicos, las retribuciones públicas son superiores como media en un 3 por ciento, aunque se observa un intervalo desde el 33 por ciento superior hasta un 14 por ciento inferior.
- Con relación a la jornada, en el cuadro siguiente se indican las horas anuales aplicadas en 2005 de acuerdo con su regulación específica. Con carácter general, la jornada aplicada a los empleados públicos es sensiblemente inferior al resto.

Normativa	Jornada laboral	Turnos de mañana, tarde y noche	Turno fijo de noche
Gobierno de Navarra	1.592	1.457	1.535
Convenio discapacitados Comunidad Foral	1.672	1.552	1.530
Convenio marco nacional tercera edad	1.792		

Recomendamos analizar si la actual diversidad de regulaciones laborales incide de manera relevante en la prestación asistencial –tanto para al usuario y como para el Gobierno de Navarra- y en la calidad de la misma.

IV.8. Gasto en protección social para la dependencia (apéndice IV)

30. El gasto en protección social para la dependencia –competencia básicamente del INBS- se ha incrementado entre 2002 y 2005 en torno al 6 por ciento, situándose en el último ejercicio en 86,43 millones de euros; sin embargo, en euros constantes, se ha reducido en un 4 por ciento.

31. En el cuadro siguiente se analiza la evolución de esta magnitud y su comparación con las evoluciones del total de gastos del Departamento y del Gobierno de Navarra. Como se observa, los gastos para la dependencia han experimentado una variación inferior relevante sobre el

resto de variables analizadas, tanto en términos corrientes como en constantes.

	Porcentaje variación 2005/2002
Gasto para la dependencia	
Corriente	6
Constante	(4)
Gasto Departamento	
Corriente	24
Constante	13
Gasto Gobierno de Navarra	
Corriente	29
Constante	17

32. Del gasto anterior se deducen los siguientes indicadores y su evolución:

Indicador	2002	2005	% Variación
Gasto para la dependencia por habitante (en euros corrientes)	143,44	145,63	2
Gasto para la dependencia relacionado con el PIB (en porcentaje)	0,65	0,56	(14)
Gasto corriente para la dependencia relacionado con el PIB (en %)	0,53	0,48	(9)
Grado de cobertura del gasto corriente para la dependencia con ingresos por tasas y precios públicos ³ (en porcentaje)	5,23	7,31	40

- El gasto total para las dependencias por habitante en términos corrientes se ha incrementado en un 2 por ciento, fijándose para 2005 en 146 euros; en términos constantes, sin embargo, se ha reducido en un 8 por ciento.
- El porcentaje del PIB que cubre los gastos para la dependencia se ha reducido globalmente en un 14 por ciento; por habitante y gasto corriente, esa reducción ha sido del 9 por ciento. Es decir, el PIB ha crecido en mayor proporción que el gasto destinado a la dependencia.
- Las aportaciones de los usuarios para financiar el gasto corriente en dependencias han crecido en un 40 por ciento. A pesar de este incremento, de cada 100 euros gastados por el Gobierno de Navarra para las dependencias, el usuario aporta 7 euros.

33. En el cuadro siguiente se compara –sólo disponible para 2003- el indicador de gasto corriente para la dependencia sobre el PIB de Navarra con la media nacional y con los valores de algunos países de la Unión Europea. Como se observa, Navarra supera la media española, pero su valor es inferior a los países de la Unión.

³ Ver nota 2 sobre la incidencia en este indicador del criterio contable-presupuestario aplicado a los ingresos derivados de los conciertos.

	% gasto corriente para la dependencia sobre el PIB 2003
Navarra	0,52
España	0,32
Italia	0,7
Austria	0,9
Francia	1,2
Alemania	1,2
Países Nórdicos	2,8 a 3

IV.9. Tercera Edad (apéndice X)

34. El gasto presupuestario que se engloba dentro del concepto de Tercera Edad se recoge, a partir de 2005, básicamente en los programas de “atención sociosanitaria” y de “voluntariado, asociacionismo y programas” del INBS; con anterioridad, existía un programa presupuestario específico para este segmento de población. En ninguna de las situaciones anteriores se contempla el gasto en pensiones no contributivas.

En 2005, el gasto destinado a la Tercera Edad se estima en 20,45 millones de euros, importe muy semejante al de 2002 -20,33 millones de euros-. Este gasto representa el 18 por ciento del total de gastos del INBS, supone el 0,13 por ciento del PIB de Navarra y se traduce en un gasto per cápita para la población mayor de 65 años de 197,37 euros.

Atendiendo a su naturaleza, cada 100 euros gastados en 2005 por el INBS se aplican a:

Destino	Importe
Conciertos en centros residenciales	53
Prestaciones individuales para estancias	16
Personal propio	10
Subvenciones para actividades en centros	6
Servicio telefónico	5
Otras	10
Total	100 euros

35. El gasto anterior responde básicamente al siguiente catálogo de prestaciones:

- Estancias en centros propios y concertados
- Prestaciones económicas para estancias en centros ajenos
- Servicio Telefónico de Emergencia
- Ayuda para la atención domiciliaria
- Pensiones no contributivas de jubilación.
- Programa de balnearios.
- Subvenciones para funcionamiento, equipamiento y fomento de actividades.

36. El servicio asistencial a la población de tercera edad se presta en centros propios, concertados y ajenos. Las plazas existentes se desglosan, atendiendo a las necesidades del usuario, en plazas para válidos y para asistidos.

Los centros propios del Gobierno de Navarra son las residencias El Vergel y Santo Domingo y el Centro Psicogeriátrico San Francisco Javier; existen conciertos vigentes con 16 centros y los ajenos ascienden a 54 centros.

En las estancias en centros propios y concertados, el usuario abona la cuota correspondiente, atendiendo a su situación personal y económica. Para estancias en centros ajenos, y para aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos, el INBS concede ayudas económicas individuales.

37. Sobre la gestión de conciertos, señalamos:

- No constan de forma explícita los criterios para concertar plazas residenciales de tercera edad.
- La Orden Foral 14/1998, de 24 de marzo, por la que se incluían determinados proyectos de residencias para la tercera edad en los planes de financiación previstos en el Plan Gerontológico de Navarra (1997-2000), indicaba en sus conclusiones que *“las entidades seleccionadas ofertarán obligatoriamente al INBS la posibilidad de concertación de plazas, en el porcentaje que se establezca en la Resolución de la subvención”*. Esta obligatoriedad no está plasmada en ninguna de las convocatorias de transferencias de capital para inversiones ni en las correspondientes resoluciones de concesión analizadas.
- El INBS contabiliza como gasto de conciertos el importe neto, es decir, una vez deducido del coste real del concierto el importe abonado por el usuario a cada centro.
- Teniendo en cuenta el punto anterior, en 2005, el coste neto de los conciertos ha ascendido a 10,77 millones de euros, un 9 por ciento más que en 2002. Este importe responde a un número total de 16 conciertos firmados con tres entidades públicas, con cuatro instituciones sin ánimo de lucro y con nueve entidades privadas mercantiles.
- En la cuantificación del módulo se tiene en cuenta tanto la titularidad del centro como las características y estructura de costes del mismo; el módulo aplicable a los centros de titularidad pública resulta inferior al resto –un 23 por ciento inferior al de las privadas y un 3 por ciento al de instituciones sin ánimo de lucro-, dado que no se considera como coste la amortización ni los gastos financieros, tal y como se indica en el cuadro siguiente:

Titularidad	Precio medio Módulo (en euros)	
	2002	2005
Pública	1.215	1.342
Instituciones sin ánimo de lucro	1.253	1.384
Privada mercantil	1.491	1.647

- La evolución del número de plazas concertadas y su tipología se reflejan a continuación. Como se observa, las plazas para asistidos representan un porcentaje en torno al 95 por ciento del total de plazas concertadas. Este total ha visto disminuido su número en un 2 por ciento entre 2002 y 2005, especialmente las correspondientes a válidos.

Nº Plazas concertadas	2002	2005	% Var. 2005/2002
Asistidos	930	937	1
Válidos	42	15	(64)
Total	972	952	(2)

- Pamplona y su comarca concentran en torno al 35 por ciento de las plazas asistidas concertadas, todas ellas gestionadas por 5 entidades privadas mercantiles, excepto 30 plazas gestionadas por una institución sin ánimo de lucro. Las plazas concertadas para válidos se concentran en el área de Tafalla, en una residencia de titularidad pública.

Recomendamos:

- *Dentro de la futura planificación estratégica, establecer los criterios básicos para concertar centros y para determinar la cuantía del módulo así como la posible inclusión, en los requisitos para la concesión de ayudas a la inversión de centros, de una cláusula relativa a que el IN-BS pueda concertar plazas con las mismas.*
- *Estudiar la conveniencia de que, en el registro contable-presupuestario de conciertos, se desglose, por un lado, el coste real de los mismos y, por otro, las aportaciones de los usuarios.*

38. Prestaciones económicas individuales. Sobre estas ayudas, señalamos:

- El objetivo de estas ayudas es posibilitar el acceso de personas mayores en centros ajenos mediante aportaciones económicas individuales. Están dirigidas a personas mayores de 65 años que, por sus especiales características o circunstancias sociales y familiares, requieran una atención específica y cuya situación económica no les permita satisfacer la tarifa completa correspondiente en el centro. Estos centros ajenos pueden ser: centros de día, estancia diurna, plaza de asistido y plaza de válido.
- Con carácter general, no existen plazas concertadas desocupadas y simultáneamente plazas con ayuda directa individual.

- La ayuda económica mensual presenta unas cuantías máximas que, por ejemplo para 2005, son las siguientes: Centro de día, 479,14 euros/mes; plaza asistida, 751,68 euros/mes; y plaza de válido, 328,86 euros/mes; de estos valores destacamos que la ayuda por plaza en centro de día supera a la plaza para válido. Las personas perceptoras de estas ayudas generan deuda con el INBS que, eventualmente, pagarán con sus bienes futuros o sus herederos con la aceptación de la herencia. Están excluidas de esta generación de deuda las ayudas destinadas a centros de día.
- El coste para el INBS de estas ayudas ha ascendido en 2005 a 3,28 millones de euros, un dos por ciento inferior al importe de 2002. De este importe, el 70 por ciento se destina a financiar plazas de asistidos.
- En 2004, se presentaron un total de 810 solicitudes de ayuda, siendo resueltas favorablemente el 79 por ciento de las mismas.
- En 2005 los beneficiarios de estas ayudas fueron 584, un 28 por ciento inferior al número de 2002; el 52 por ciento de los mismos se corresponde con plazas de asistidos y un 45 por ciento de válidos.
- El 64 por ciento de las plazas de asistidos y el 71 por ciento de las de válidos se concentran en las áreas de Pamplona, Tudela y Estella. En centros de día, el 61 por ciento de los beneficiarios corresponde a Navarra Noroeste.
- Con carácter general se observa una ocupación de estas plazas del 100 por ciento.

39. La relación existente entre el gasto en plaza propia y el gasto en plaza concertada para el INBS nos indica, como conclusión y con independencia de análisis sobre calidad del servicio, que el coste de la prestación directa por el Gobierno de Navarra en 2005 es superior en un 73 por ciento al coste del módulo por plaza de un centro concertado.

Ejercicio	Gasto por plaza	Módulo	% Gasto sobre módulo
2002	1.745,66	1.404,08	24
2005	2.678,49	1.550,67	73

40. De la comparación y evolución entre el gasto/módulo por plaza y la tarifa y cuota abonada por el usuario⁴ en plaza propia y en plaza concertada observamos:

Indicador	2005-Plaza propia		2005- Plaza concertada	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Gasto/Módulo plaza	2.678,49	100	1.550,67	100
Tarifa media ⁵	911,99	34	1.133,57	73
Cuota media ⁶	594,66	22	689,30	44

- La tarifa media en centro propio es un 19 por ciento inferior al centro concertado, en tanto que el porcentaje de la cuota resulta inferior en un 14 por ciento.
- En centro propio, la cuota representa el 22 por ciento del gasto en 2005; en las plazas concertadas, la cuota que abona el usuario es del 44 por ciento sobre el coste del módulo.

41. No se dispone de un valor medio representativo del coste de una plaza en residencia ajena. No obstante, de la información disponible se puede determinar que el precio para plazas de asistidos se situaría en 2005 entre 1.100 y 2.400 euros/mes y para válidos, entre 700 y 1.600 euros/mes. Si relacionamos estos valores con la pensión media de jubilación en Navarra -750,25 euros/mes- observamos la insuficiencia de ésta para cubrir el coste de las anteriores plazas ajenas, por lo que será preciso acudir a ayudas públicas –prestaciones individuales, importe máximo para asistidos 752 euros/mes y para válidos, 329 euros/mes- y/o al patrimonio personal-familiar del usuario.

42. Evolución de las plazas residenciales de Tercera Edad. La evolución del número total de plazas residenciales atendiendo a su tipología de gestión es la siguiente:

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	398	395	459	439
Concertada (*)	906	906	940	935
Ajena	3.678	3.714	4.109	3.987
Total	4.982	5.015	5.508	5.361
Índice	100	101	111	108
Nº de centros	74	74	75	73

(*) excluidas las plazas concertadas fuera de la Comunidad Foral.

⁴ Debe tenerse en cuenta que los datos medios se han obtenido de dos centros propios y 16 centros concertados con distinta composición de plazas para válidos y para asistidos.

⁵ La tarifa media se ha obtenido partiendo de la tarifa fijada por el INBS y calculando la media en función del número de plazas de asistidos y válidos existentes en el conjunto de centros propios y de centros concertados.

⁶ La cuota media representa la aportación media efectuada por el conjunto de usuarios de los centros propios y de los concertados.

- En el periodo analizado, el número de plazas residenciales ha aumentado en un 8 por ciento; el número de centros permanece con cierta estabilidad.
- Las plazas propias del Gobierno de Navarra han aumentado un 10 por ciento en el periodo; las concertadas, un 3 por ciento y las ajenas, un 8 por ciento.
- La estructura del total de plazas en función de su tipología se mantiene en un 75 por ciento en centros ajenos, un 17 por ciento en centros concertados y un 8 por ciento en centros propios.
- El número medio de plazas por centro evoluciona desde las 67 plazas en 2002 hasta las 73 plazas en 2005.
- En función del destinatario de la plaza –válido o asistido- en 2002, la proporción era de tres plazas de válidos por dos de asistidos; en 2005, en cambio, se ha modificado la anterior proporción al pasar las de asistidos a representar tres plazas y las de válido, dos plazas.
- En los centros propios, las plazas de válidos eran predominantes en 2002; en cambio, en 2005 el mayor número corresponde a asistidos; en los concertados, las plazas se refieren fundamentalmente a asistidos –un 98 por ciento en 2005-. En centros ajenos, se ha pasado de un mayor peso relevante de las plazas de válidos en 2002 a prácticamente una equiparación entre ambas en 2005.
- Por su ubicación geográfica y población, la comarca de Pamplona asume el 40 por ciento del total de plazas en 2002; en 2005, ese porcentaje es del 42 por ciento; en plazas propias, concentra en torno al 75 por ciento y en concertadas, sobre el 40 por ciento.
- En 2005 el índice de cobertura del total de plazas residenciales sobre la población navarra mayor de 65 años fue del 5,17 plazas por cada cien habitantes mayores, un 7 por ciento superior al índice de 2002. El Plan Gerontológico establecía para el 2000 un índice de 5 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años; estas previsiones se desglosaban en 2 plazas para asistidos y 3 plazas para válidos. Si comparamos estos objetivos con el periodo analizado, observamos que globalmente se cumplen los objetivos del Plan; en cuanto a la estructura de las plazas, la proporción es prácticamente la inversa.
- De la comparación –para el 2004- del índice de cobertura de Navarra con la situación en España, observamos que Navarra supera significativamente a la media nacional y a todas las comunidades autónomas, con la excepción de Castilla y León.

	Índice cobertura 2004	Índice
Media España	3,78	71
Navarra	5,33	100
Aragón	4,46	84
Castilla y León (máximo)	6,12	115
País Vasco	3,90	73
La Rioja	4,71	88
Galicia (mínimo)	2,08	39

- Si la comparación para 2004 se efectúa sobre países de la Unión Europea observamos que todos con la excepción de Alemania superan el índice de cobertura de Navarra.

	Índice cobertura 2004	Índice
Media España	3,78	71
Navarra	5,33	100
Francia	6,7	126
Holanda	9,0	169
Alemania	4,1	77
Dinamarca	13,0	244

43. Plazas de centro de día. La evolución de las plazas de centro de día se refleja en el siguiente cuadro:

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	50	45	42	43
Concertada	71	71	91	91
Ajena	194	162	171	203
Total	315	278	304	337
Índice	100	88	97	107
Nº de centros	16	11	16	19

- En el periodo analizado, el número de plazas de centro de día ha aumentado en un 7 por ciento. El número de centros con plazas de día se incrementa en tres; el total de centros se distribuyen en: dos propios del Gobierno de Navarra, cuatro centros concertados y trece centros ajenos.
- Las plazas propias del Gobierno de Navarra se han reducido un 14 por ciento en el periodo; las concertadas han aumentado un 28 por ciento y las ajenas se han incrementado en un 5 por ciento.
- La estructura del total de plazas en función de su tipología es en 2002 de 62 por ciento de las plazas en centros ajenos y 38 en propios y concertados; en 2005, esos valores son, respectivamente, del 60 y 40 por ciento.

- En torno al 60 por ciento del total de plazas se concentran en la comarca de Pamplona. Igualmente, todas las plazas propias se ofertan en la citada comarca.
- El número medio de plazas por centro evoluciona desde las 20 plazas en 2002 hasta las 18 plazas en 2005.
- El índice de cobertura del total de plazas en centro de día sobre la población navarra mayor de 65 años se sitúa en 0,33 plazas por cada 100 personas mayores; en 2002, ese porcentaje era del 0,31 por ciento.

44. Lista de espera para asistencia en centros de Tercera Edad.

- Una vez que se admite la solicitud para una plaza para recurso asistencial, se procede a una valoración de los aspectos sanitarios y sociales que concurren en la persona, otorgándose una puntuación. Esta puntuación y no la antigüedad de la solicitud es el criterio relevante para la posterior asignación de plazas.
- El número de plazas en lista de espera –solicitudes presentadas y aprobadas- para el conjunto de recursos asistenciales en 2005 asciende a 412, es decir, un 32 por ciento inferior a 2002. No obstante, hay que considerar que, a 31 de diciembre de 2005, existen un total de 252 solicitudes de plazas en proceso de recepción de documentación y pendientes de valoración.
- Atendiendo a la puntuación obtenida, se considera urgentes aquellas solicitudes que obtienen una puntuación social superior a 90 puntos para asistidos y a 80 puntos para válidos. A 31 de diciembre de 2005, se han declarado urgentes un total de 52 plazas, el 13 por ciento del total de las listas de espera. De las urgentes, 20 corresponden a plazas residenciales asistidas, 18 a válidas y el resto a diversa tipología; por adscripción geográfica, prácticamente el 60 por ciento se ubican en el área de Pamplona y un 23 por ciento en la zona de Estella.
- En torno al 50 por ciento de las plazas de lista de espera son para asistidos y un 35 por ciento para válidos. Estas últimas se ha reducido significativamente entre 2002 y 2005 –en un 57 por ciento-, en tanto que las plazas de asistidos permanecen prácticamente igual entre ambos ejercicios.
- El 74 por ciento de las plazas de espera se concentra en la comarca de Pamplona.
- El porcentaje que representan las listas de espera sobre el total de la población mayor de 65 años de Navarra supone en 2005 un 0,40 por ciento, en tanto que en 2002 dicho porcentaje era del 0,59 por ciento.

IV.10. Discapacitados (apéndice XI)

45. Con relación al gasto total en Discapacitados son aplicables los comentarios contenidos en el punto 34 sobre las modificaciones experimentadas en los programas presupuestarios del INBS.

El gasto total en 2005 destinado a la población discapacitada se estima en 28,12 millones de euros –un 29 por ciento superior al importe de 2002-. Este gasto representa el 25 por ciento del total de gastos del INBS, supone el 0,18 por ciento del PIB de Navarra y se traduce en un gasto per cápita para la población discapacitada de 897,09 euros.

Atendiendo a su naturaleza, de cada 100 euros gastados en 2005 por el INBS en discapacitados, se aplican a:

Destino	Importe
Conciertos	60
Personal propio	12
Centros ocupacionales	10
Ayudas directas	3
Otros	15
Total	100 euros

46. El gasto anterior responde básicamente al siguiente catálogo de prestaciones:

- Estancias en centros propios y concertados.
- Prestaciones económicas para estancias en centros ajenos.
- Ayuda para la atención domiciliaria.
- Renta básica y Pensiones LISMI.
- Pensiones no contributivas por invalidez.
- Ayudas para la adquisición de vehículos.
- Ayudas extraordinarias.
- Subvenciones para funcionamiento, equipamiento y fomento de actividades.
- Valoración y orientación de la persona discapacitada.

47. El servicio asistencial a la población discapacitada se presta en centros propios y concertados y se refieren a plazas residenciales, centro de día o pisos funcionales. Los centros propios del Gobierno de Navarra son la residencia San José y el piso Lur Gorri.

En las estancias en centros propios y concertados, el usuario abona la cuota correspondiente, atendiendo a su situación personal y económica. Para estancias en centros ajenos, y para aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos, el INBS concede ayudas económicas individuales.

48. Sobre la gestión de Conciertos, indicamos:

- No constan de forma explícita los criterios para concertar los centros.
- El INBS contabiliza como gasto de conciertos el importe neto, es decir, el gasto real menos el importe abonado por el usuario a cada centro.
- Teniendo en cuenta el comentario anterior, en 2005, el coste neto de los conciertos supone un total de 16,96 millones de euros, un 33 por ciento superior al valor de 2002. Este importe responde a un total de 17 centros de titularidad pública gestionados de forma privada y de titularidad y gestión privada.
- La determinación concreta del módulo se fija en cada proceso de concertación en función de las características del potencial usuario y sus necesidades asistenciales y de la estructura de costes del centro a concertar. La evolución del valor medio del módulo entre 2002 y 2005 se indica a continuación, destacando el incremento del aplicado a los centros de día -25 por ciento- y a las plazas residenciales - 19 por ciento-

Tipo de prestación	Módulo Medio (en euros)	
	2002	2005
Plazas residenciales	29.424,01	35.082,41
Centro de día	13.364,85	16.761,04
Pisos funcionales	12.354,17	14.148,76

- La evolución de las plazas concertadas, distinguiendo entre plazas residenciales, centros de día y pisos funcionales, se muestra a continuación. Destacamos que el total de plazas concertadas ha experimentado en el periodo un incremento del 13 por ciento, especialmente las correspondientes a pisos funcionales; el 60 por ciento de las plazas tiene la naturaleza de residenciales. Se observa, igualmente, una estabilidad en las plazas totales concertadas en los ejercicios de 2004 y 2005.

Nº plazas	2002	2003	2004	2005
Plazas residenciales	383	396	436	436
Centros de día	183	198	198	198
Pisos funcionales y otras	84	101	101	101
Total plazas concertadas	650	695	735	735

- Por su adscripción geográfica y de población, la Comarca de Pamplona concentra, en 2005, en torno al 70 por ciento del total de plazas concertadas.

- Sobre el grado de ocupación, aunque se observa cierta dispersión, con carácter general las plazas residenciales concertadas presentan unos índices de ocupación cercanos al 100 por ciento; los menores valores de este índice se obtienen en los centros de día.
- El 2 de mayo de 2005 se firmó el convenio colectivo de los centros públicos concertados de atención a Discapacitados, con el que se regularon las condiciones de trabajo del personal de las empresas que gestionan centros de titularidad pública en el periodo de 2005 a 2008. Si bien este convenio afecta a las diversas empresas y sus trabajadores, el Gobierno de Navarra asume el impacto económico del mismo en los conciertos suscritos, estimándose que, para el periodo de vigencia del mismo, su coste ascenderá a 5,47 millones de euros; en 2005, el coste real fue de 0,71 millones de euros.
- A finales de 2005, se concierta la gestión de cuatro centros de rehabilitación psicosocial (trastorno mental grave) con un total de 230 plazas.

Recomendamos:

- *Dentro de la futura planificación estratégica, establecer los criterios básicos para concertar centros y para determinar la cuantía del módulo, teniendo en cuenta el tipo de usuario y sus necesidades de atención.*
- *Estudiar la conveniencia de que, en el registro contable-presupuestario de conciertos, se desglose, por un lado, el coste real de los mismos y, por otro, las aportaciones de los usuarios.*

49. Ayudas económicas para estancias en centros ajenos.

- La finalidad de estas ayudas es posibilitar la atención en centros ajenos a la Administración Foral de personas con minusvalías por enfermedad mental que por sus circunstancias socio-familiares y personales requieran un ingreso y siempre que no existan recursos adecuados públicos forales. Con carácter general, estas ayudas están dirigidas a subvencionar estancias fuera de la Comunidad Foral.
- Las personas a las que van dirigidas estas ayudas presentan fundamentalmente los siguientes diagnósticos:
 - a) Enfermedad mental.
 - b) Retraso mental más enfermedad mental.
 - c) Retraso mental más problemas de conducta.
- Su naturaleza es la de prestación económica mensual, cuya cuantía máxima se fija por orden foral; así, para 2005, asciende a 1.714,55 eu-

ros/mes. El importe de la ayuda concedida se modula en función del coste de la residencia y de la renta del solicitante.

- Estas ayudas se abonan directamente al beneficiario. Por ello se establece un conjunto de medidas para garantizar su adecuada aplicación; así, en la fase de concesión, se debe aportar el coste de la estancia del centro elegido; para los ejercicios siguientes, el beneficiario aportará los justificantes de sus ingresos, el coste del centro y certificado de haber abonado los recibos del ejercicio anterior.
- El coste para el INBS de estas ayudas en 2005 asciende a 0,94 millones de euros -un 30 por ciento superior a 2002- beneficiando a un total de 75 personas con una ayuda media mensual de 1.044 euros.
- En torno al 84 por ciento de los beneficiarios están ingresados en residencias fuera del territorio foral ubicadas mayoritariamente en la comunidad de Castilla y León.

50. La relación existente entre el gasto en plaza propia y el gasto en plaza concertada de discapacitados para el INBS nos indica, como conclusión y con independencia de análisis sobre calidad del servicio, que el coste de la prestación directa por el Gobierno de Navarra en 2005 es superior en un 62 por ciento al módulo por plaza residencial que paga el mismo a un centro concertado; en el caso de piso funcional, dicho porcentaje se eleva al 121 por ciento.

Tipo	Gasto mensual centro propio	Gasto mensual centro concertado	Porcentaje gasto/coste
Residencial	4.648,84	2.865,87	62
Piso funcional	2.629,78	1.188,67	121

51. En estancias residenciales en centro propio y para el 2002, la tarifa cubría un 44 por ciento del gasto y la cuota un 20 por ciento por ciento del mismo; en 2005, esos porcentajes son del 20 y 9 por ciento, respectivamente; en consecuencia, se incrementa la distancia entre el gasto y la tarifa de la plaza. Por otra parte, la relación entre la cuota y la tarifa pasa de cubrir aquélla un 46 por ciento de ésta en 2002 a un 47 por ciento en 2005; es decir, se ha incrementado en un punto el esfuerzo o aportación del usuario respecto a la tarifa.

52. Para estancias residenciales en centros concertados y en el ejercicio 2005, las tarifas cubren en torno al 30 por ciento de su coste mensual y la cuota un 14 por ciento. La relación cuota sobre la tarifa se sitúa en torno al 50 por ciento.

53. Evolución de las plazas asistenciales para discapacitados. La evolución del número de plazas para discapacitados en el periodo de 2002 a 2005 atendiendo a su tipología de gestión es la siguiente:

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	91	91	91	91
Concertada	650	695	735	735
Ajenas subvencionadas	60	60	92	92
Total	801	846	918	918
Índice	100	106	115	115

- Las plazas totales han aumentado en un 15 por ciento en el periodo analizado, si bien entre 2004 y 2005 no se observa variación.
- Las plazas concertadas en todos los ejercicios suponen prácticamente el 80 por ciento del total de plazas existentes, experimentado un incremento entre 2002 y 2005 del 13 por ciento. Las plazas propias se mantienen en los mismos niveles en los cuatro ejercicios y las subvencionadas han aumentado en un 53 por ciento.
- Las plazas en centros residenciales representan prácticamente el 64 por ciento del total de las plazas, aumentando en el periodo en un 13 por ciento. El aumento de plazas en los centros de día y pisos funcionales ha sido del 8 y del 34 por ciento, respectivamente.
- El 76 por ciento de las plazas se adscriben a la Comarca de Pamplona.

En resumen, el diagnóstico de las plazas de discapacitados es que la mayoría de las plazas son de naturaleza residencial (64 por ciento), se financian mediante conciertos (80 por ciento) y se ubican en la Comarca de Pamplona (76 por ciento).

- El índice de cobertura del total de plazas por cada 100 habitantes con minusvalía y menor de 65 años ha experimentado un crecimiento del 6 por ciento entre 2002 y 2005, situándose en este último ejercicio en 5,10 plazas.
- De la comparación para 2003 del anterior índice de cobertura de Navarra con el resto del Estado, se dispone de información desglosada entre índice de plazas residenciales e índice de plazas de centro de día. Del análisis de los resultados recogidos en el siguiente cuadro, se concluye que, en plazas residenciales, el índice de Navarra es el segundo más elevado de España, sólo superado por el valor de Castilla y León; en centros de día, el valor de Navarra ocupa la octava posición dentro de los valores observados en el resto de comunidades autónomas.

	Índice cobertura 2003 (centros residenciales)	Índice cobertura 2003 (centros de día)
Navarra	3,19	1,18
Aragón	1,76	0,91
Castilla y León (máximo)	3,84	3,60
País Vasco	1,74	1,38
La Rioja	2,64	1,07
Andalucía (mínimo)	0,53	-
Canarias (mínimo)	-	0,06

54. Listas de Espera en centros de Discapacidad. Indicamos:

- Una vez aceptada la solicitud del usuario, se determina el tipo de recurso asistencial preciso en función de la discapacidad observada, bien sea plaza residencial, centro de día o piso funcional; igualmente se considera el supuesto de usuarios que ya están recibiendo algún tipo de prestación o recurso y que, por circunstancias personales o sociales, se requiere modificar la tipología de dicha prestación.
- Determinada la necesidad asistencial, se analizan las vacantes existentes para la misma y en caso de no existir, se comunica al usuario su inclusión en la lista de espera. Al producirse la vacante, se analizan los distintos expedientes de la lista y en función de la afección detectada, de su sexo, de su situación familiar y económica y de la localización geográfica del centro, se procede a asignar la plaza. Con carácter general, no existe vínculo entre la lista de espera y el centro concreto.
- El número de plazas en lista de espera en 2005 asciende a 275, es decir, un 7 por ciento inferior al de 2002. De estas plazas, el 32 por ciento corresponde a usuarios que ya vienen recibiendo algún tipo de recurso asistencial; el resto son usuarios sin prestaciones asistenciales.
- Atendiendo a la tipología de la prestación requerida, el 87 por ciento corresponde a discapacidad psíquica (enfermedad y retraso mental). La concertación a finales de 2005 de plazas para la atención de trastornos mentales graves podrá resolver globalmente esta situación.
- El porcentaje que representa esta lista de espera sobre el total de la población con discapacidad menor de 65 años supone en 2005 el 1,53 por ciento de la misma, reduciéndose respecto a la situación de 2002 -1,78 por ciento sobre la citada población.

55. Centros ocupacionales

- Los centros ocupacionales son aquellos centros que tienen por finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía les impide integrarse en una empresa o en un centro especial de empleo. Estos cen-

tros, en ningún caso tendrán la consideración de centros de trabajo para las personas sujetas a este servicio social.

Se entiende por terapia ocupacional aquellas actividades o labores no productivas realizadas por personas con discapacidad, de acuerdo con sus condiciones individuales y bajo la orientación del personal técnico del centro. Esta terapia está encaminada a la obtención de objetos, productos o servicios que no sean regularmente objeto de operaciones de mercado.

Podrán establecer sistemas de premios o recompensas en orden a fomentar la adecuada integración del discapacitado en las actividades del centro. Tales sistemas deberán estar supervisados por el equipo multiprofesional de la sección de valoración del INBS.

Los centros privados podrán solicitar subvenciones de la administración para el sostenimiento de los mismos. La convocatoria de estas subvenciones se incluye en la general de subvenciones para entidades sin ánimo de lucro en el área de discapacidad.

- Presupuestariamente, las ayudas a centros ocupacionales se registran en tres partidas: conciertos, convenios y ayudas a entidades sin ánimo de lucro.
- Revisado el contenido de la convocatoria genérica de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, concluimos que la misma se ajusta a los requisitos establecidos en la anterior ley foral 8/1997 de subvenciones. No obstante, señalamos que si bien se establecen y se cuantifican unos criterios de valoración, éstos no están desarrollados ni se indica como se ha de repartir tal puntuación; este reparto se plasma en el informe de propuesta de resolución de la convocatoria mediante la utilización de subcriterios específicos no publicados previamente.
- En 2005 se han concedido ayudas por importe de 3,68 millones de euros –un 30 por ciento más que en 2002- y se han financiado un total de 693 plazas –un 1 por ciento más que en 2002-. Estos importes se reparten entre seis entidades con un total de 25 centros ocupacionales.
- El 67 por ciento de estas plazas se adscriben a la Comarca de Pamplona.
- La subvención media por plaza – o coste de la plaza para el Gobierno de Navarra- se ha incrementado entre 2002 y 2005 en un 28 por ciento, al pasar de 4.156 a 5.317 euros. Para el ejercicio 2003, y de acuerdo con los datos del Libro Blanco, reflejamos en el cuadro siguiente la situación comparativa del valor medio subvencionado por plaza de Navarra con la situación en el resto del Estado concluyendo que: Navarra es superada

tanto por el País Vasco como por la Comunidad de Madrid; no obstante, sobrepasa significativamente al resto de comunidades limítrofes.

	Valor medio subvencionado por plaza (en euros) 2003	Índice
Navarra	5.168	100
Aragón	3.908	76
Castilla y León	2.213	43
País Vasco	5.276	102
La Rioja	2.774	54
Madrid (máximo)	6.433	124
Canarias (mínimo)	392	8

- Atendiendo a la población discapacitada mayor de 18 años y menor de 65 años, el porcentaje de cobertura de estas plazas para 2005 se sitúa en un 4,11 por ciento de plazas por cada 100 personas.

Recomendamos

- *Adaptar la norma de concesión de estas ayudas a los preceptos de la nueva ley foral de subvenciones, incorporando en la misma los subcriterios de reparto y asignación de puntuación aplicables a los criterios selectivos.*
- *Estudiar la oportunidad de efectuar una convocatoria específica para centros ocupacionales, independiente del resto de ayudas.*
- *Analizar la conveniencia de considerar estas ayudas de carácter plurianual, al objeto de ajustarse a su funcionamiento real y garantizar una estabilidad a los centros.*
- *Conciliar las exigencias documentales justificativas exigidas con la dotación de medios humanos para su comprobación.*
- *Completar esta revisión documental con otras complementarias, tales como visitas a los centros, control de gratificaciones o becas y seguimiento específico en aquellos centros en los que coexisten los Centros Especiales de Empleo (sujetos a legislación laboral y competencia del Departamento de Trabajo) y los Centros Ocupacionales.*

56. Ayudas concedidas en 2005 a la empresa TASUBINSA centros ocupacionales. Revisado el expediente, señalamos:

- Las ayudas de 2005 a Tasubinsa se excluyen de la convocatoria general de subvenciones a instituciones sin ánimo de lucro, ante la existencia de una partida presupuestaria denominada “Convenio con centros ocupacionales” dotada con un crédito de 2,77 millones de euros.

- En esta partida se cargan las ayudas concedidas exclusivamente a la citada Tasubinsa –con la que existe el correspondiente acuerdo de colaboración-, asumiendo, en consecuencia, la totalidad del crédito.

Esta forma de actuar se enmarca dentro de las vías excepcionales contempladas en la ley foral de subvenciones, para lo cual, un informe jurídico motiva el interés social y la consecución de un fin público.

- El importe concedido y pagado fue de 2,77 millones de euros, la totalidad del crédito de la partida y se corresponde con unas previsiones de un total de 546 plazas, materializadas en 13 centros distribuidos por toda la geografía foral.

- Entre 2002 y 2005, esta empresa ha percibido un total de 10,51 millones de euros, lo que representa el 78 por ciento de lo percibido por todos los centros ocupacionales. Con este importe se han financiado un total de 2.251 plazas, es decir, el 81 por ciento del total de plazas.

- Revisado el expediente, concluimos que con carácter general el mismo se adecua a la normativa aplicable. No obstante, señalamos los siguientes aspectos:

a) No consta justificación de la cuantificación del módulo aplicable a 2005. El importe del módulo se estima sobre el de 2004 aplicando un incremento del 3 por ciento.

b) Para la determinación del número de plazas se tiene en consideración, además del crédito presupuestario, la demanda de plazas y sus características; en la justificación presentada a 31 de diciembre, dicho número ascendió a 552 plazas.

c) No constan actuaciones de supervisión sobre el sistema de recompensa o premios.

d) En nuestra opinión, la partida presupuestaria debería tener el carácter de nominativa, si así se justifica adecuadamente.

e) Entre la documentación justificativa presentada en 2005 por la empresa Tasubinsa, se encuentra la memoria e informe de auditoría; la opinión de dicho informe es favorable con una salvedad relativa a falta de información sobre los cargos o funciones que sus administradores ejercen en sociedades con el mismo, análogo o complementario género de actividad del que constituye el objeto social de Tasubinsa. Igualmente se destaca que las subvenciones concedidas tanto por el INBS como por el Servicio Navarro de Empleo representan en 2005 el 31 por ciento de sus ingresos de explotación, financiando el 30,5 por ciento de sus gastos de explotación.

Recomendamos:

- *La creación de una partida de carácter nominativo o su inclusión en la partida presupuestaria general para este tipo de ayudas a centros ocupacionales.*
- *La cuantificación del módulo aplicable debe justificarse en los informes técnicos correspondientes.*
- *La revisión del grado de cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo de colaboración firmado entre el INBS y la empresa beneficiaria.*

IV.11. Reconocimiento de la deuda en centros de tercera edad y de discapacitados (apéndice IX.B)

57. Las personas obligadas al pago de los servicios de forma permanente y continuada en centros residenciales que, por carecer de ingresos suficientes, no puedan abonar íntegramente los precios individualizados establecidos, deberán suscribir un documento de reconocimiento de deuda a favor del INBS por la diferencia existente entre el precio máximo y/o tarifa y la cuota abonada. El cómputo de la misma concluye cuando el usuario cesa en la prestación del servicio; para asegurarse el cobro de esta deuda se le exigirá la constitución de garantías, normalmente hipotecarias.

Es ingreso de derecho público que, si bien se contempla en la normativa, sólo se aplica a los centros de tercera edad y no a los de discapacitados.

Recomendamos la aplicación de este procedimiento en todas las estancias para la dependencia, teniendo en cuenta, tal como indica la vigente normativa, las circunstancias personales, familiares y económicas del usuario.

58. La deuda generada desde la promulgación de la ley foral 17/2000 hasta el 31 de diciembre de 2005 asciende a 39,47 millones de euros -prácticamente el doble que en 2002- y se corresponde con un total de 2.774 expedientes o usuarios de tercera edad. Ahora bien, a la citada fecha, dicha deuda se encuentra en la siguiente situación:

Situación	Importe (en millones de euros)	Porcentaje
Deuda cobrada	7,17	18
Deuda irrecuperable	27,80	70
Deuda pendiente de cobro	4,50	12
Total	39,47	100

Es decir, sólo el 18 por ciento de la deuda generada se ha cobrado; porcentaje que puede elevarse hasta un 12 por ciento más si fructifican

las gestiones de cobro sobre la deuda que se encuentra en fase de tramitación.

Dentro de la deuda irrecuperable se incluye especialmente la anulación por inexistencia de bienes o patrimonio por parte del usuario así como otras situaciones tales como expedientes recurridos, cantidades pendientes de cobro a familiares o expedientes pendientes de cobro por vía ejecutiva. En esta última situación se encuentran en torno a 150 expedientes con una deuda generada de 3 millones de euros; hasta el momento los resultados de esta vía han sido mínimos por dificultades técnicas y jurídicas.

Recomendamos:

- *Una mejora de la coordinación con el Departamento de Economía y Hacienda al objeto de solventar la problemática jurídica y técnica de los expedientes en vía ejecutiva.*
- *Estudiar la conveniencia de ampliar el plazo de cinco años para la revisión del patrimonio de la persona usuaria al objeto de evitar el empobrecimiento ficticio.*

IV.12. Servicio Telefónico de Emergencia (apéndice XII)

59. El Servicio Telefónico de Emergencia (STE) es un servicio preventivo y asistencial para proporcionar seguridad a las personas con autovolumen limitado que, ante situaciones de emergencia, permite movilizar todos los recursos necesarios para su resolución en cualquier momento del día. Es un servicio complementario al de atención al domicilio y se presta en todo el territorio foral y el objetivo que se persigue es mantener en su medio a esos colectivos con limitaciones, mejorando su calidad de vida, a la vez que evita o retrasa la utilización de otros recursos menos integradores y más costosos, como por ejemplo, los centros residenciales. Está dirigido fundamentalmente a:

- a) Personas mayores de 65 años, que vivan solas o permanezcan solas durante la mayor parte de la jornada diaria, en una situación sociosanitaria que implique un alto nivel de riesgo.
- b) Personas menores de 65 años con una discapacidad que limite su autonomía personal o tenga problemas susceptibles de ser solucionados mediante este servicio.

Este servicio presenta cofinanciación del usuario, que aporta un total de 6 euros al mes. Están exentos aquellos usuarios con renta inferior al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples).

En 2005, el coste de este servicio ha ascendido a 1,09 millones de euros –un 33 por ciento más que en 2002– y los ingresos derivados del co-

pago del usuario representan un total de 0,19 millones de euros –un 52 por ciento más que en 2002-.

60. Como indicadores de gestión más relevantes del STE, señalamos:

- El 98 por ciento de las solicitudes presentadas se resuelven favorablemente. En consecuencia, no existe prácticamente lista de espera.
- El número de usuarios se ha incrementado en un 25 por ciento entre 2002 y 2005, alcanzando en este último ejercicio un número de 5.553. De estos usuarios, sobre el 45 por ciento se adscriben a la Comarca de Pamplona.
- El porcentaje de los usuarios que aportan financiación al STE es, en 2005, del 54 por ciento –un 10 por ciento más que en 2002-. Con estos recursos se cubre el 18 por ciento del gasto total del Gobierno de Navarra en la prestación de este servicio.
- En el siguiente cuadro, comparamos el coste-persona del servicio y el porcentaje de personas cubierto con el mismo, teniendo en cuenta la población de tercera edad y la de discapacitados.

	2002	2003	2004	2005
Población atendida	4.431	4.839	5.178	5.533
Coste/persona	184,76	211,99	186,68	197,25
Población > 65 años	102.730	103.200	103.382	103.637
% cobertura	4,31	4,69	5,01	5,34
Población >65 años + discapacitados <65 años	119.386	120.026	120.685	121.639
% cobertura	3,71	4,03	4,29	4,55

El grado de cobertura sobre la población total de tercera edad es, en 2005, del 5,34 por ciento; este grado se ha incrementado en un punto entre 2002 y 2005. El valor alcanzado en 2005 supera ampliamente las previsiones contempladas en el Plan Gerontológico, en el que se establecía como objetivo alcanzar en 2000 un valor del 3 por ciento.

Sobre el total de población a la que teóricamente está dirigido el servicio (tercera edad más discapacitados menores de 65 años) el grado de cobertura es, en 2005, del 4,55, observándose por tanto un incremento respecto a 2002 de prácticamente un punto porcentual.

61. La situación de cobertura de este servicio y el precio que satisface el usuario en Navarra se compara, en el cuadro siguiente y para 2003, con la media de España, con las CCAA limítrofes y, en su caso, las comunidades que presentan mayor y menor valor, pero limitado a la tercera edad –único dato disponible-. Como se observa, Navarra presenta un grado de cobertura que duplica la media nacional y que es significativamente mayor que el resto de CCAA; en cuanto al precio público que paga

el usuario, Navarra es la que presenta un importe más reducido, un 72 por ciento menos que la media española.

	Grado de cobertura sobre población de Tercera Edad	Precio Público por usuario (euros/ año)
Media España	2,05	254
Navarra (máximo)	4,69	72
Aragón	2,66	180
Castilla y León	2,54	228
País Vasco	2,26	88
La Rioja	1,25	430
Canarias (mínimo)	0,62	–

IV.13. Servicio de Atención Domiciliaria (apéndice XIII)

62. El Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) consiste en ayudas económicas o personales con la finalidad de mantener a la persona mayor de 65 años y a la persona discapacitada en su domicilio, en las mejores condiciones posibles, evitando su internamiento en centros. Este servicio se presta en nuestra Comunidad a través de dos mecanismos, en función de la valoración del número de horas de asistencia que precisa el beneficiario:

- Prestación económica, a cargo del INBS, cuando el beneficiario se le reconoce una asistencia superior a 2 horas y media diaria en su domicilio. Estas prestaciones económicas se financian a través de los presupuestos generales de Navarra y su gestión corresponde al INBS. El beneficiario es responsable de la contratación de la persona que le prestará el citado servicio. Esta tipología de prestación es, dentro del Estado, específica de Navarra.
- Ayuda o prestación directa del servicio, cuando al citado beneficiario se le reconoce una asistencia diaria menor a la anterior. Este servicio directo es gestionado por los servicios sociales municipales, que son los que contratan a las personas –trabajadores familiares– para la prestación del mismo y es cofinanciado tanto por las entidades locales, como por el INBS –vía subvención– y por el usuario-en función de la ordenanza específica de cada EELL–. Corresponde igualmente al INBS las labores de coordinación, evaluación y seguimiento de estos servicios.

En 2005, el gasto que este servicio le ha supuesto al Gobierno de Navarra ha ascendido a 11,75 millones de euros, un 13 por ciento más que en el ejercicio de 2002. Este gasto se desglosa en: 7,07 millones para prestaciones económicas –un 11 por ciento más que en el ejercicio 2002– y 4,68 millones en subvenciones a las EELL –un 16 por ciento más que en 2002–.

63. De la revisión efectuada sobre el procedimiento de concesión de las prestaciones económicas, destacamos los siguientes aspectos mejorables:

- No consta un procedimiento sistemático de revisión de las ayudas concedidas al objeto de asegurarse el mantenimiento de los requisitos exigidos al beneficiario.
- Con carácter general, no se realizan comprobaciones de que el beneficiario ha aplicado la ayuda económica a la finalidad específica de la concesión.

Sí se efectúa un control indirecto a través de los centros de salud y servicios sociales de base.

Recomendamos el diseño de un procedimiento que garantice la adecuada aplicación de estos fondos públicos a la finalidad específica de su concesión.

64. Como indicadores de gestión del SAD-prestaciones económicas, destacamos:

- El número de solicitudes presentadas ha disminuido gradualmente a lo largo del periodo analizado, alcanzando en 2005 una cifra de 888, un 27 por ciento inferior a la de 2002.
- En torno al 45 por ciento de las solicitudes presentadas son aprobadas, rechazándose un porcentaje similar.
- Los beneficiarios reales de estas ayudas económicas ascienden en 2005 a 2.153, un 6 por ciento más que en el ejercicio de 2002. Un 20 por ciento de los mismos se adscriben geográficamente a la Comarca de Pamplona.
- La ayuda económica mensual media en 2005 es de 349,65 euros –un cuatro por ciento más que en 2002- para un número medio de horas semanales de 18,85 horas –un 1 por ciento menor que las horas de 2002-.
- El grado de cobertura de este servicio es, en 2005, del 2,08 por ciento para la población de la tercera edad –en 2002, del 1,98 por ciento- y del 1,77 por ciento para el total de población dependiente (tercera edad más discapacitados menores de 65 años) –en 2002, del 1,70 por ciento-.
- Las previsiones contempladas en el Plan Gerontológico de Navarra cifraba para 2000 reducir el grado de cobertura para la tercera edad de este recurso hasta el 1 por ciento.

65. Con relación al SAD-municipal o prestación directa, destacamos los siguientes indicadores de gestión:

- Los beneficiarios reales de estas ayudas directas representan en 2005 un número de 4.569 –un 44 por ciento más que en 2002-. En torno al 35 por ciento de los mismos se adscriben geográficamente a la Comarca de Pamplona. El número medio de horas de la prestación por usuario se sitúa en 2005 en 6,73 horas por mes.
- El gasto medio de este servicio para el INBS asciende, en 2005, a 1.022 euros/año, un 20 por ciento menor al porcentaje de 2002.
- La aportación media del usuario –determinada en función de las distintas ordenanzas municipales- se sitúa en 2005 en 267,79 euros/año, incrementándose un 33 por ciento respecto a 2002.
- El grado de cobertura de este servicio es, en 2005, del 4,41 por ciento para la población de la tercera edad –en 2002, del 3,09 por ciento- y del 3,76 por ciento para el total de población dependiente –en 2002, del 2,66 por ciento-.
- Las previsiones contempladas en el Plan Gerontológico de Navarra cifraban para 2000 un grado de cobertura para la tercera edad del 5 por ciento, por lo que en 2005 no se han alcanzado todavía dichas previsiones.

Recomendamos que:

- *El INBS concluya la definición de un nuevo modelo de prestación del servicio de asistencia domiciliaria municipal, analizando los criterios de concesión de estas ayudas y desarrollando un nuevo plan de financiación de los servicios municipales.*
- *Dentro de la futura ley foral de servicios sociales garantizar unos derechos mínimos iguales a todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.*

66. Considerando ambas modalidades del SAD y su relación con el Plan Gerontológico de Navarra, el porcentaje total de cobertura del servicio con relación a la población de tercera edad es:

Ejercicio	% de cobertura- prestaciones económicas (tercera edad)	% de cobertura- ayudas directas (tercera edad)	Total cobertura SAD (tercera edad)
2002	1,98	3,09	5,07
2005	2,08	4,41	6,49
objetivo Plan gerontológico año 2000	1	5	6

Por tanto, se han cubierto globalmente los objetivos del Plan en la prestación global del servicio SAD para la población de la tercera edad. No obstante, en el peso específico de cada tipología de ayudas, se ha dado una mayor relevancia a las prestaciones económicas, el doble de lo previsto en el Plan.

Recomendamos analizar la oportunidad del desequilibrio observado entre las ayudas directas y las económicas.

IV.14. Calidad e inspección de centros de servicios sociales (apéndice XIV)

67. La Sección de Calidad e Inspección de Programas e Instalaciones del Departamento realiza, por un lado, controles e inspecciones sobre los centros residenciales de tercera edad y discapacitados y, por otro, analiza el grado de satisfacción tanto de los responsables de los centros como de los usuarios, familiares y trabajadores de los mismos.

- Inspecciones de centros. Anualmente se elabora un plan de actuación sobre los centros que contiene tanto revisiones de aspectos generales como inspecciones a residencias y centros concretos.
- El grado de satisfacción se mide a través de encuestas dirigidas a dos grupos de destinatarios: 1. Usuarios, familiares y trabajadores de los centros, y 2. Clientes (entidades, centros y servicios)

68. En inspecciones, los resultados anuales de los planes de revisión no se traducen en la elaboración de una memoria anual que refleje los objetivos planteados y los resultados obtenidos; el plan de 2005 implicó una revisión de 197 centros (residencias, apartamentos, centros, clubes...), de los que el 80 por ciento tenían la consideración de actuaciones ordinarias y el resto proceden de autorizaciones, reclamaciones y quejas. Sobre las encuestas de satisfacción, con carácter previo conviene poner de manifiesto que se ha abandonado el seguimiento de la certificación ISO 9002, al no obtenerse, según los responsables, los beneficios esperados de la misma; en 2005, no se ha realizado ninguna encuesta, dado que se pretende modificar su contenido y sus destinatarios.

Recomendamos elaborar anualmente una memoria sobre las inspecciones realizadas, en la que se analicen los puntos débiles detectados y las soluciones propuestas para su mejora.

V. A Modo de conclusión final

A pesar de la dificultad que plantea hacer una valoración o resumen final sobre un objetivo tan ambicioso como el perseguido con la petición parlamentaria, señalamos respecto a la política de protección social a la dependencia del Gobierno de Navarra los siguientes aspectos:

- La población dependiente en Navarra se va a incrementar de manera significativa en los próximos años, derivado tanto de un aumento natural de la población como de una mayor esperanza de vida. Todo ello sin olvidar la incidencia a medio plazo del efecto de la inmigración.
- El gasto en protección social para la dependencia se sitúa en 2005 en 86,43 millones de euros, un seis por ciento más en términos corrientes que en 2002; en euros constantes, sin embargo, se observa una reducción de un cuatro por ciento. Por habitante, ese gasto representa un importe de 145,63 euros y, en relación con el PIB de Navarra, los gastos de naturaleza corriente para la dependencia representan el 0,48 por ciento; al respecto, conviene indicar que en la futura Ley de las Dependencias se establece, para el horizonte de 2015, un valor de ese indicador del 1 por ciento del PIB nacional.
- De acuerdo con los indicadores disponibles, la situación de la protección social a la dependencia en Navarra es superior a la media española. Comparación que resulta negativa si se efectúa sobre el resto de países de la Unión Europea.
- En torno al 50-60 por ciento del gasto total de los programas de Tercera Edad y de Discapacitados se destina a financiar los centros concertados, especialmente para plazas residenciales. Igualmente se observa que entre 2002 y 2005, las listas de espera para la solicitud de plazas se han reducido.
- El Departamento y el INBS deben disponer de las herramientas planificadoras precisas para dirigir a medio y largo plazo la política de protección social a la dependencia y debe incluir un marco de financiación plurianual que soporte los créditos presupuestarios anuales. Este proceso de planificación requiere la participación activa de todos los sectores implicados.
- Estas planificaciones deben dirigirse a conseguir que la persona dependiente –dentro de sus capacidades- sea autónoma y permanezca en su domicilio el máximo tiempo posible. Para ello debe analizarse el cierto desequilibrio existente entre plazas residenciales y personas atendidas en su domicilio, así como el número relevante de plazas de válidos,

potenciándose la prestación directa del servicio de atención domiciliaria.

- Es preciso adaptar a la actual y previsible realidad de la dependencia la vigente normativa reguladora de servicios sociales, sin olvidarse de la futura incidencia de la Ley de Dependencia. En esta actualización de la normativa se considerará básicamente:

- a) Catálogo de prestaciones sociales a la dependencia y de derechos de los usuarios.
- b) Modelo de prestación de los servicios sociales.
- c) Modelo de financiación de dichas prestaciones, en especial de la aportación del beneficiario de la prestación.
- d) Marco de actuación del sector mercantil privado y de las instituciones sin ánimo de lucro en la gestión de las citadas prestaciones.
- e) Criterios para la concertación
- f) Requisitos exigibles y baremos de selección de los beneficiarios.
- g) Papel a desarrollar por las entidades locales de Navarra.

En la fase de redacción del presente informe, el Gobierno de Navarra ha aprobado el proyecto de ley foral de servicios sociales que contempla básicamente los comentarios anteriores así como las relativos a la planificación estratégica.

- Los gestores deben dotarse de un sistema de información para la toma de decisiones que les permita medir costes de las prestaciones, efectuar seguimientos sobre el grado de cumplimiento de los objetivos planificados y adoptar las decisiones oportunas para corregir las desviaciones observadas. Igualmente, este sistema debe constituir un buen instrumento para adaptarse a las continuas modificaciones de las necesidades de las personas dependientes.

- Es conveniente igualmente, potenciar la actividad inspectora sobre los centros asistenciales, estableciendo y regulando los criterios de apertura y acreditación permanente de centros, garantizando una homogeneidad mínima en la calidad de la prestación y el establecimiento de un régimen sancionador. Dentro de esta actividad inspectora debe contemplarse, además, la realización de un seguimiento periódico sobre la calidad percibida por los usuarios y el resto de implicados en el desarrollo de la prestación.

- La importante repercusión de los gastos de personal en el coste de estas prestaciones y la distinta regulación de los derechos y obligaciones

de los trabajadores de los centros públicos y privados demanda una reflexión sobre la actual situación.

- En el marco del Estado de Bienestar, la colectividad debe asumir los costes de las prestaciones sociales a fin de que ninguna persona quede sin la asistencia que precise por falta de recursos económicos, ahora bien, sin suplir a los principales obligados. Por ello, debe garantizarse un adecuado control sobre las rentas, bienes y aceptación de deudas por parte de la persona dependiente y/o de sus obligados civilmente.
- La variedad de conciertos, convenios, plazas propias, concertadas y ajenas, centros de día, baremos para su consideración, ayudas diversas a la dependencia y diversidad en la fijación de las aportaciones que satisfacen los usuarios por dichas prestaciones, requiere, además de un proceso razonable de simplificación, el suministro por los poderes públicos de una información completa y precisa de la oferta social existente en Navarra y de los requisitos para su acceso.
- Toda la actuación pública en materia de dependencia debe completarse con la adopción de medidas de apoyo que permitan tanto una conciliación de la vida familiar como, para los discapacitados, su integración, dentro de sus capacidades, en el mundo ocupacional y/o laboral.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 20 de octubre de 2006
El Presidente, Luis Muñoz Garde

ANEXO. Cuadros de información complementaria

En este anexo se presentan los siguientes cuadros de información complementaria:

- Cuadro 1. Evolución 2002-2005 de las obligaciones reconocidas del Departamento, por capítulo económico.
- Cuadro 2. Evolución 2002-2005 de los derechos reconocidos del Departamento, por capítulo económicos.
- Cuadro 3. Evolución 2002-2005 de las obligaciones reconocidas de los OOAA.
- Cuadro 4. Evolución 2002-2005 de los derechos reconocidos de los OOAA.
- Cuadro 5. Evolución 2002-2005 de los gastos del Departamento, por programas presupuestarios.
- Cuadro 6. Importancia relativa de los programas presupuestarios sobre el total de gasto del Departamento.
- Cuadro 7. Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2005)
- Cuadro 8. Organigrama del Instituto Navarro de Bienestar Social. (2005)
- Cuadro 9. Evolución 2002-2005 de las plantillas orgánicas del Departamento y del INBS
- Cuadro 10. Evolución 2002-2005 de las ayudas a Centros Ocupacionales

Cuadro 1. Evolución 2002-2005 de las Obligaciones reconocidas del Departamento, por capítulo económico (en euros)

Departamento/Capítulo	Reconocido			
	2002	2003	2004	2005
Gobierno de Navarra	2.565.790.127,42	2.688.511.421,00	2.808.132.508,40	3.310.372.159,88
% Departamento s/total	6%	6%	7%	6%
Dpto.Bienestar Social,Deporte y Juventud	158.803.629,47	174.187.569,27	186.247.001,23	197.234.865,42
1. Gastos de personal	22.193.590,84	24.117.023,63	25.929.509,84	26.812.583,25
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	7.221.173,08	7.633.230,65	7.303.822,22	8.534.788,37
4. Transferencias corrientes	102.524.660,32	117.859.423,21	130.042.649,22	142.194.539,41
6. Inversiones reales	9.188.793,58	6.474.915,95	9.508.150,17	10.607.179,86
7. Transferencias de capital	17.675.411,65	18.102.975,83	13.462.869,78	9.085.774,53

Cuadro 2. Evolución 2002-2005 de los derechos reconocidos del Departamento, por capítulo económico (en euros)

Departamento/Capítulo	Derechos reconocidos			
	2002	2003	2004	2005
Gobierno de Navarra	2.597.510.112,14	2.654.059.166,77	2.724.000.764,84	3.383.995.243,83
% Departamento s/total	0%	0%	0%	0%
Dpto.Bienestar Social,Deporte y Juventud	7.662.274,46	8.089.598,49	7.363.083,20	10.886.905,32
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	5.628.969,16	6.766.459,61	6.034.563,59	8.284.968,85
4. Transferencias corrientes	1.662.905,80	1.298.065,22	1.309.614,32	2.582.423,11
5. Ingresos patrimoniales	7.015,28	25.073,66	18.905,29	19.513,36
7. Transferencias de capital	363.384,22	-	-	-

Cuadro 3. Evolución 2002-2005 de las obligaciones reconocidas de los OOAA (en euros)

Departamento/Orgánico/Capítulo	Oblig. Recon.	Oblig. Recon.	Oblig. Recon.	Oblig. Recon.
Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud	158.803.629,47	174.187.569,27	186.247.001,23	197.234.865,42
Instituto Navarro de Bienestar Social	107.421.961,12	124.733.714,64	130.553.957,56	112.152.507,98
% s/ total del Departamento	68%	72%	70%	57%
Instituto Navarro de la Mujer	1.558.815,81	1.536.261,42	1.531.849,88	1.655.466,38
% s/ total del Departamento	1%	1%	1%	1%
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	21.073.114,23	20.688.992,34	22.423.354,52	20.965.828,93
% s/ total del Departamento	13%	12%	12%	11%

Cuadro 4. Evolución 2002-2005 de los derechos económicos de los OOAA (en euros)

Departamento/Programa/Capítulo	2002	2003	2004	2005
	Der. Rec.	Der. Rec.	Der. Rec.	Der. Rec.
Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud	7.662.274,46	8.089.598,49	7.363.083,20	10.886.905,32
Instituto Navarro de Bienestar Social	5.706.513,82	6.362.687,66	5.708.229,87	8.826.397,53
% s/ total del Departamento	74,5%	78,7%	77,5%	81,1%
Instituto Navarro de la Mujer	134.315,13	195.027,62	171.037,24	69.962,70
% s/ total del Departamento	1,8%	2,4%	2,3%	0,6%
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	1.652.615,71	1.511.136,12	1.432.043,12	1.596.284,69
% s/ total del Departamento	21,6%	18,7%	19,4%	14,7%

Cuadro 5. Evolución 2002-2005 de los gastos del Departamento, por programas presupuestarios (en euros)

Departamento/Programa/Capítulo	Obligaciones reconocidas			
	2002	2003	2004	2005
Dpto. B. Social, Deporte y Juventud	158.803.629,47	174.187.569,27	186.247.001,23	197.234.865,42
900. Dir. Sv^{os}. gles. B. Social, Dep. y Juv.	12.413.139,01	12.531.811,45	17.051.299,93	17.289.879,16
1. Gastos de personal	707.697,52	807.793,19	782.637,46	1.127.523,07
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	154.508,23	157.585,89	163.801,46	191.428,73
4. Transferencias corrientes	11.482.177,24	11.482.179,00	16.062.152,16	15.925.639,48
6. Inversiones reales	68.756,02	84.253,37	42.708,85	45.287,88
910. Estudios y planificación de las inversiones	16.336.599,30	14.696.789,42	14.641.697,84	13.290.889,29
1. Gastos de personal	373.759,82	426.166,13	1.859.787,37	845.909,39
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	235.248,74	211.280,74	103.949,11	41.536,18
4. Transferencias corrientes	208.789,36	325.234,55	147.440,43	135.006,76
6. Inversiones reales	5.961.737,78	4.057.476,19	6.957.774,93	8.646.264,42
7. Transferencias de capital	9.557.063,60	9.676.631,81	5.572.746,00	3.622.172,54
920. Dirección y servicios generales del INBS	10.600.453,92	14.124.536,33	18.579.044,17	15.765.882,14
1. Gastos de personal	9.166.624,73	12.635.052,68	17.046.298,99	14.520.083,19
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	524.238,35	601.304,99	679.403,34	667.508,42
4. Transferencias corrientes	395.856,69	423.173,00	472.191,98	201.195,98
6. Inversiones reales	513.734,15	465.005,66	381.149,86	377.094,55
921. Infancia, juventud y familia	21.168.400,03	32.054.665,63	7.294.042,60	405.847,03
1. Gastos de personal	2.139.568,05	472.734,36	100.404,98	
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	693.253,00	687.535,18	358.768,71	405.847,03
4. Transferencias corrientes	18.323.039,25	30.894.396,09	6.834.868,91	
7. Transferencias de capital	12.539,73			
922. Tercera edad	20.329.116,66	20.940.891,49	18.877.322,68	
1. Gastos de personal	3.212.372,88	2.871.669,45	1.128.202,83	
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	817.578,08	963.104,25	945.277,06	
4. Transferencias corrientes	16.269.115,09	17.076.067,18	16.756.291,79	
7. Transferencias de capital	30.050,61	30.050,61	47.551,00	

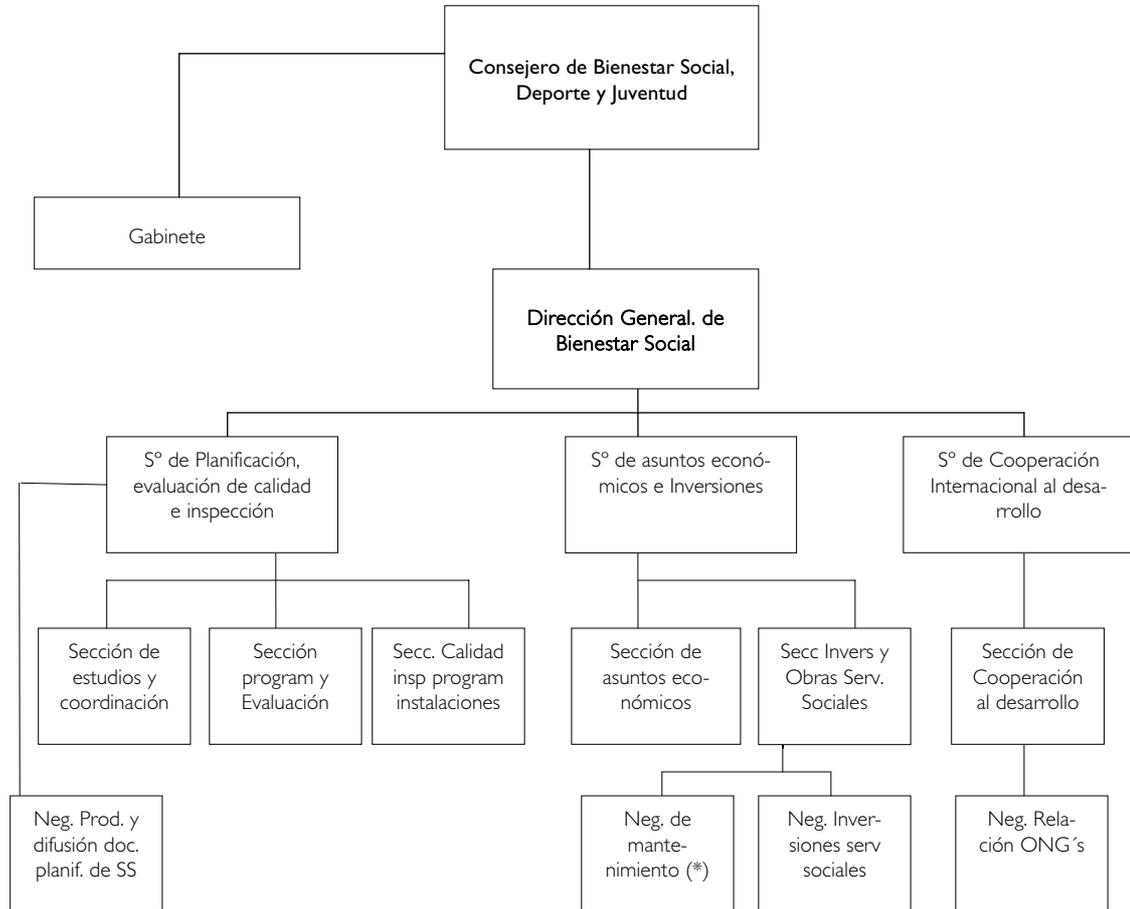
INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD
(EJERCICIOS 2002 A 2005)

923. Discapacitados	21.799.768,42	23.535.498,41	23.677.939,30	
1. Gastos de personal	3.074.638,15	3.234.942,22	1.390.959,33	
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	410.670,80	428.512,62	470.873,69	
4. Transferencias corrientes	18.026.145,21	19.609.147,62	21.531.330,84	
7. Transferencias de capital	288.314,26	262.895,95	284.775,44	
924. Atención a la comunidad	19.211.014,15	20.070.922,72	21.666.910,43	26.057.985,47
1. Gastos de personal	8.706,92	0,00		
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	571.986,09	761.520,79	80.245,45	68.823,69
4. Transferencias corrientes	18.528.808,10	19.278.936,82	21.558.281,67	25.982.971,78
7. Transferencias de capital	101.513,04	30.465,11	28.383,31	6.190,00
925. Pensiones de nivel no contributivo	14.313.207,94	14.007.200,06	13.472.618,08	13.566.668,07
4. Transferencias corrientes	14.313.207,94	14.007.200,06	13.472.618,08	13.566.668,07
926. Familia				27.030.921,80
4. Transferencias corrientes				27.030.921,80
930. Instituto Navarro de la Mujer	1.558.815,81	1.536.261,42	1.531.849,88	1.655.466,38
1. Gastos de personal	355.454,19	377.371,67	312.169,99	360.759,80
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	358.030,67	328.800,78	393.392,87	567.670,77
4. Transferencias corrientes	831.706,58	817.026,57	817.887,57	678.885,76
6. Inversiones reales	13.624,37	13.062,40	8.399,45	48.150,05
940. Promoc. del deporte y promoción juvenil	21.073.114,23	20.688.992,34	22.423.354,52	20.965.828,93
1. Gastos de personal	3.154.768,58	3.291.293,93	3.309.048,89	3.326.408,55
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	3.455.659,12	3.493.585,41	4.108.110,53	4.744.101,06
4. Transferencias corrientes	4.145.814,86	3.946.062,32	5.358.663,99	6.312.711,64
6. Inversiones reales	2.630.941,26	1.855.118,33	2.118.117,08	1.405.185,92
7. Transferencias de capital	7.685.930,41	8.102.932,35	7.529.414,03	5.177.421,76
950. Familia				24.041.034,14
1. Gastos de personal				1.244.393,98
2. Gastos corrientes en bienes y servicios				189.052,83
4. Transferencias corrientes				22.522.390,29
6. Inversiones reales				85.197,04
951. Protección del menor				7.839.259,54
4. Transferencias corrientes				7.839.259,54
922. Atención sociosanitaria				35.983.054,31
1. Gastos de personal				2.141.984,25
2. Gastos corrientes en bienes y servicios				1.658.819,66
4. Transferencias corrientes				32.182.250,40
7. Transferencias de capital				
923. Voluntariado, asociac y progr				20.373.070,96
1. Gastos de personal				3.245.521,02
2. Gastos corrientes en bienes y servicios				
4. Transferencias corrientes				16.847.559,71
7. Transferencias de capital				279.990,23

Cuadro 6. Importancia relativa de los programas presupuestarios sobre el total de gastos del Departamento.

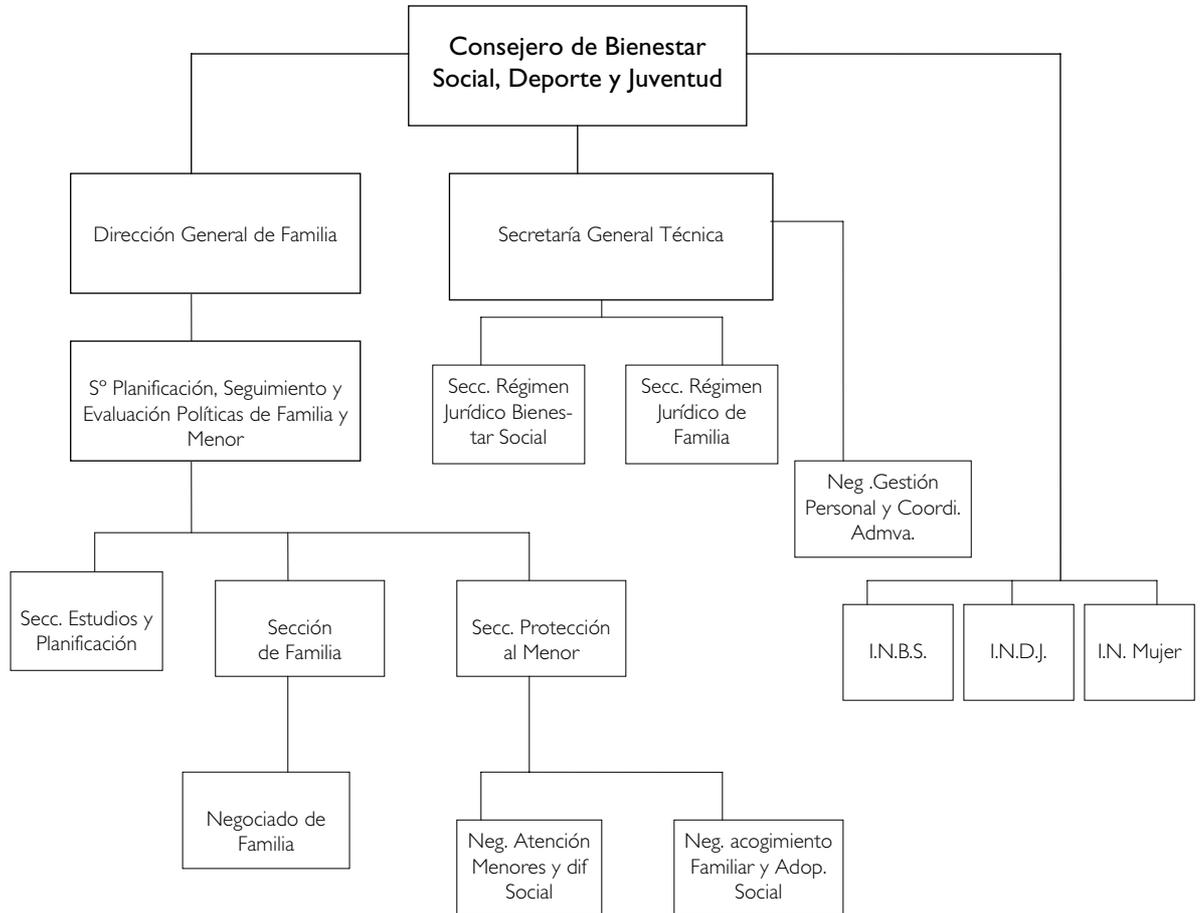
Departamento/Programa/Capítulo	Obligaciones reconocidas			
	2002	2003	2004	2005
9. Dpto. B.Social, Deporte y Juventud	158.803.629,47	174.187.569,27	186.247.001,23	197.234.865,42
900. Dir. Sv°s. gles. B. Social, Dep. y Juv.	12.413.139,01	12.531.811,45	17.051.299,93	17.289.879,16
% s/ total del Departamento	7,8%	7,2%	9,2%	8,8%
910. Estud. y planific.ación inversiones	16.336.599,30	14.696.789,42	14.641.697,84	13.290.889,29
% s/ total del Departamento	10,3%	8,4%	7,9%	6,7%
920. Dirección y sv°s. gles. del INBS	10.600.453,92	14.124.536,33	18.579.044,17	15.765.882,14
% s/ total del Departamento	6,7%	8,1%	10,0%	8,0%
921. Infancia, juventud y familia	21.168.400,03	32.054.665,63	7.294.042,60	405.847,03
% s/ total del Departamento	13,3%	18,4%	3,9%	0,2%
922. Tercera edad	20.329.116,66	20.940.891,49	18.877.322,68	
% s/ total del Departamento	12,8%	12 %	10,1%	
923. Discapacitados	21.799.768,42	23.535.498,41	23.677.939,30	
% s/ total del Departamento	13,7%	13,5%	12,7%	
924. Atención a la comunidad	19.211.014,15	20.070.922,72	21.666.910,43	26.057.985,47
% s/ total del Departamento	12,1%	11,5%	11,6%	13,2%
925. Pensiones de nivel no contributivo	14.313.207,94	14.007.200,06	13.472.618,08	13.566.668,07
% s/ total del Departamento	9,0%	8,0%	7,2%	6,9%
926. Familia			27.030.921,80	
% s/ total del Departamento			14,5%	
Total INBS	107.421.961,12	124.733.714,64	130.598.799,06	
930. Instituto Navarro de la Mujer	1.558.815,81	1.536.261,42	1.531.849,88	1.655.466,38
% s/ total del Departamento	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%
940. Promoción deporte y prom.Juvenil	21.073.114,23	20.688.992,34	22.423.354,52	20.965.828,93
% s/ total del Departamento	13,3%	11,9%	12,0%	10,6%
950. Familia				24.041.034,14
% s/ total del Departamento				12,2%
951. Protección del menor				7.839.259,54
% s/ total del Departamento				4,0%
922. Atención sociosanitaria				35.983.054,31
% s/total del Departamento				18,2%
923. Voluntariado, Asociac. y programas				20.373.070,96
% s/total del Departamento				10,3%
Total I.N.B.S. (2005)				112.152.507,98
Total				100,0%

Cuadro 7 a) Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2005)

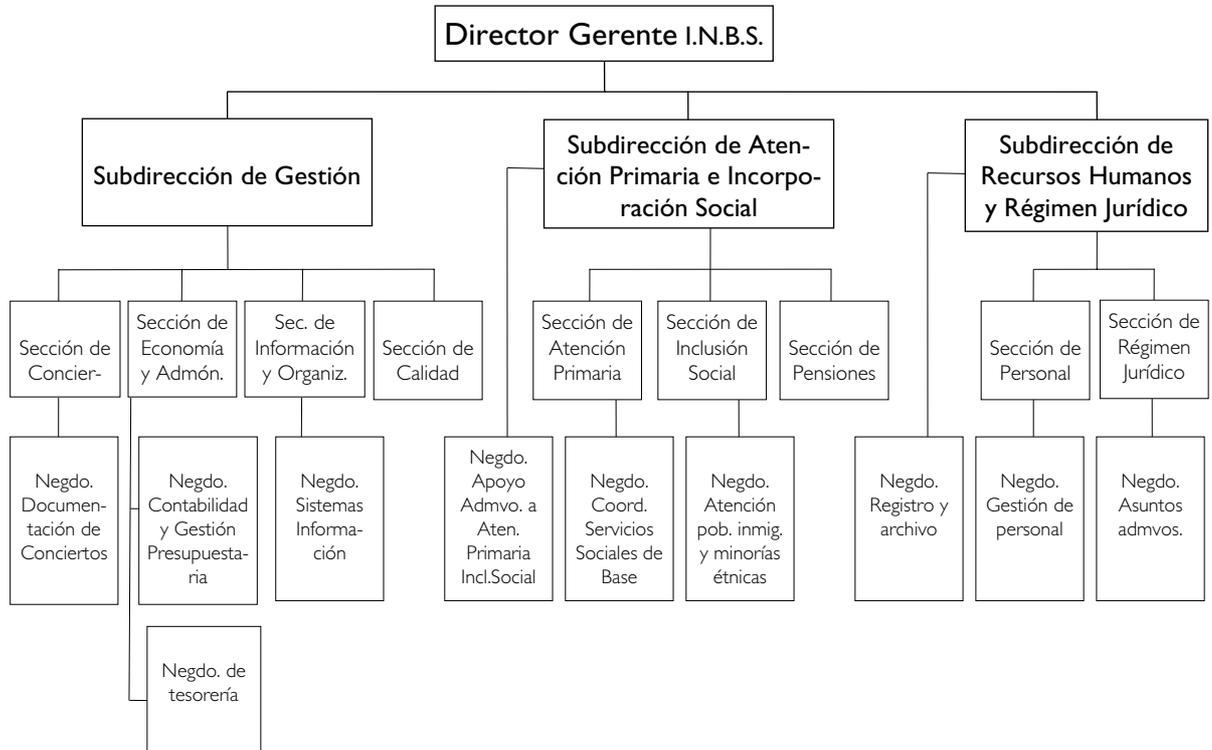


(*) Suprimido en agosto de 2005

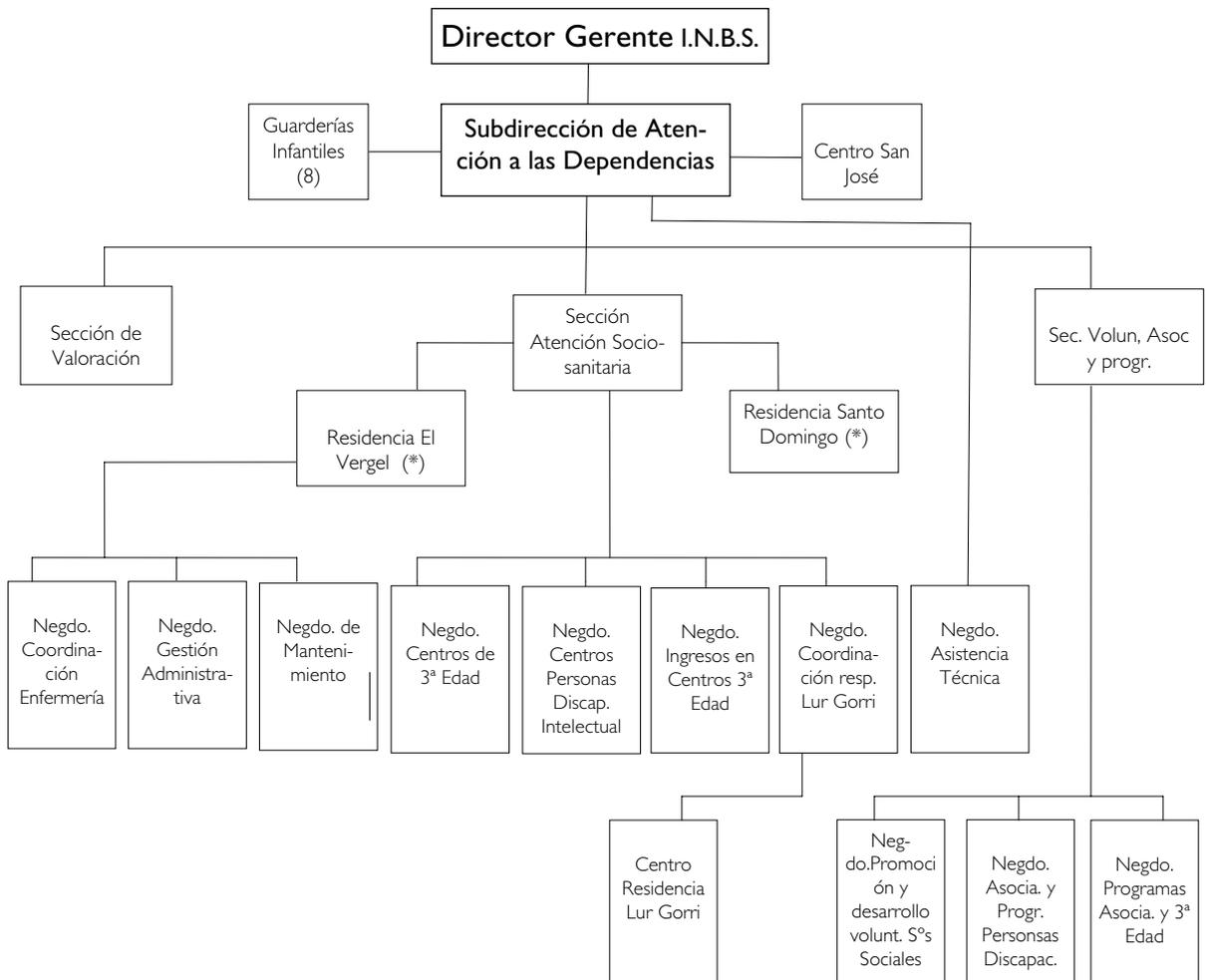
Cuadro 7 b) Organigrama del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2005)



Cuadro 8 a) Organigrama del Instituto Navarro de Bienestar Social (2005)



Cuadro 8 b) Organigrama del Instituto Navarro de Bienestar Social (2005)



(*) De acuerdo con el DF 31/2006, de 22 de mayo, estas unidades dependen jerárquicamente de la Subdirección de Atención a las Dependencias.

Cuadro 9. Evolución de las plantillas orgánicas (2002 a 2005)

Año/tipo de personal	Departamento Bienestar Social	Instit. Navarro Bienestar Social	Total
2002			
Funcionarios	36	499	535
Laborales		23	23
Total fijo	36	522	558
Eventual	4	10	14
Vacantes	6	135	141
Total 2002	46	667	713
2003			
Funcionarios	44	454	498
Laborales		16	16
Total fijo	44	470	514
Eventual	6	10	16
Vacantes	6	180	186
Total 2003	56	660	716
2004			
Funcionarios	74	409	483
Laborales		15	15
Total fijo	74	424	498
Eventual	6	8	14
Vacantes	13	179	192
Total 2004	93	611	704
2005			
Funcionarios	55	387	442
Laborales		9	9
Total fijo	55	442	497
Eventual	7	8	15
Vacantes	20	196	216
Total 2005	82	591	673

Cuadro 10. Subvenciones Centros Ocupacionales (2002 – 2005)

ENTIDAD	Centro.	AÑO 2002		AÑO 2003		AÑO 2004		AÑO 2005	
		SUBVEN.	Nº PLAZ						
Amimet	Amimet	30.341,00	10	28.425,60	9	10.745,00	5	0,00	0
Elkarkide	Aranzadi	228.716,91	35	269.216,55	40	276.754,50	40	275.419,07	42
	Talluntxe	261.875,30	40	274.829,88	40	0,00	0	0,00	0
	Lizardi	0,00	0	0,00	0	378.383,36	70	481.983,37	72
Okile	Okile	6.010,12	7	6.010,00	7	6.310,50	6	6.735,50	7
Tasubinsa	Tasubinsa	2.222.327,66	575	2.830.282,82	566	2.690.973,00	564	2.771.703,00	546
Ciiganda Ferrer	El Molino	0,00	0	0,00	0	44.482,50	10	47.953,16	10
Aspace	Uxane (*)	89.290,40	16	95.036,48	16	97.697,44	16	100.628,32	16
Totales		2.838.561,39	683	3.503.801,33	678	3.505.346,30	711	3.684.422,42	693

(*) Importes percibidos dentro del concierto general con Aspace

APÉNDICES

Apéndice I. Datos estadísticos de población en Navarra. Especial referencia a la Tercera Edad y a la Población Discapacitada

Para el periodo analizado 2002 a 2005, destacamos las siguientes conclusiones:

I.1. Población de Navarra

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de cada ejercicio, la población de Navarra se detalla en el siguiente cuadro:

Año	Población	Índice
2002	569.628	100
2003	578.210	102
2004	584.734	103
2005	593.472	104

Por tanto, la población de Navarra en el periodo analizado ha experimentado un crecimiento del 4,2 por ciento.

Para el periodo 2000-2020, se estima que la población navarra crecerá en un 18,46 por ciento, muy superior al valor del conjunto nacional, 9,09 por ciento.

Si analizamos por estratos de población, observamos:

Estrato	2002	2003	2004	2005
0-14 años	76.369	79.366	81.442	83.738
15-64	390.529	395.644	399.910	406.097
+ 65	102.730	103.200	103.382	103.637
Total	569.628	578.210	584.734	593.472

La población menor de 15 años se ha incrementado en un 9,6 por ciento, mientras que la población mayor de 65 años prácticamente se mantiene estable con un ligero aumento del 0,9 por ciento en el periodo analizado. En cuanto al segmento de población mayor de 15 años y menor de 65, se ha incrementado en un 4 por ciento, lo que implica que la población susceptible de trabajar va aumentando.

Porcentualmente, en el cuadro siguiente se compara por estratos la composición de la población de Navarra entre 2002 y 2005, observándose que los valores porcentuales experimentan una escasa variación.

Estrato	2002	2005
0-14 años	13,41	14,11
15-64	68,56	68,43
+ 65	18,03	17,46
Total	100%	100%

Por último, y relacionado con el objetivo del informe, es interesante comentar brevemente el indicador sobre la esperanza de vida al nacer. Así, la esperanza de vida al nacer en Navarra y en la media española ha experimentado un crecimiento continuo en los últimos ejercicios, tal y como se desprende del cuadro siguiente:

	1985		2002	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Navarra	73,38	80,34	77,30	84,52
Media de España	73,21	79,70	76,36	82,98

Es decir, en ese periodo la esperanza de vida al nacer de la mujer navarra ha experimentado un crecimiento de 4,18 años, en tanto que la del hombre ha sido de 3,92 años. En ambos periodos, el valor en Navarra es superior a la media española.

1.2. Población de Tercera Edad en Navarra

A la hora de analizar la población adscrita al concepto de “Tercera Edad” se utilizan los siguientes índices:

- De envejecimiento.
- De sobre-envejecimiento.
- De dependencia.

Los índices anteriores se completan con una estimación del incremento de la población navarra mayor de 65 años hasta el ejercicio 2020.

Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

Índice de envejecimiento

Para el cálculo de este índice, se utilizan diversos indicadores, siendo los más habituales los siguientes:

- Porcentaje que representa la población mayor de 65 años sobre el total de población de Navarra

Año	Porcentaje personas > 65 años / Pobl. Total Navarra
2002	18,03
2003	17,85
2004	17,68
2005	17,46

Como se aprecia, este porcentaje ha disminuido ligeramente en el periodo analizado.

A efectos comparativos y para el ejercicio 2004, el porcentaje de población navarra mayor de 65 años -17,68 por ciento- es superior a la media española -16,80 por ciento-, al de la Unión Europea -17 por ciento- y a la media de la OCDE -13,50 por ciento-.

Por zonas geográficas de Navarra y para el citado ejercicio 2004, el porcentaje de población mayor de 65 años es el siguiente:

Zona	Porcentaje personas > 65 años
Noroeste	19,93
Noreste	25,60
Estella	22,37
Tafalla	21,33
Tudela	19,08
Comarca Pamplona	14,78
Total Navarra	17,68

Es decir, respecto a la media de Navarra, la zona noreste y la comarca de Pamplona presentan la mayor dispersión.

- Porcentaje que representa la población mayor de 65 años entre la menor de 15 años. El índice calculado es:

Año	Porcentaje personas > 65 años / personas < 15 años
2002	1,35
2003	1,30
2004	1,27
2005	1,24

El valor de este porcentaje superior a uno nos indica que la población mayor de 65 años supera a la de menor de 15 años. No obstante, se aprecia una reducción constante a lo largo de los cuatro años analizados.

Índice de sobrevejecimiento o de senectud

En primer lugar, reflejamos la evolución del tramo de población mayor de 85 años sobre el total de población de Navarra. Así,

Año	Porcentaje personas > 85 años / Pobl. Total Navarra
2002	2,18
2003	2,19
2004	2,23
2005	2,25

Como se observa, su importancia sobre el total poblacional se va incrementando a lo largo del periodo analizado.

A efectos comparativos, el valor de 2004 de Navarra -2,23 por ciento- es superior a la media española, 1,84 por ciento. Igualmente, destacamos que la tasa de crecimiento interanual de este segmento de población en los últimos diez años ha sido en Navarra del 0,97 por ciento, superior al resto de CCAA y países de nuestro entorno y sólo superada por la correspondiente a Estados Unidos, con un crecimiento del 1,09 por ciento.

También resulta interesante la ratio resultante de dividir la población mayor de 85 años entre la total de mayores de 65. El índice resultante es:

Año	Índice de sobrevejecimiento
2002	0,12
2003	0,12
2004	0,13
2005	0,13

Por tanto, la población mayor de 85 años ha crecido ligeramente sobre el total de población mayor de 65 años en el periodo analizado, si bien su valor aún es relativamente bajo.

Índice de dependencia

Nos indica la relación existente entre la población teóricamente dependiente (menor de 15 años y mayor de 65 años) y la población potencialmente activa (entre 16 y 64 años).

El resultado en Navarra de este indicador para los 4 años analizados es del 0,46 por ciento. En consecuencia, la población potencialmente activa es mayor que la no activa.

Proyecciones hasta el año 2020

De acuerdo con un estudio del Departamento de Bienestar Social⁷, las proyecciones hasta el año 2020 de la población mayor de 65 años y mayor de 85 años se reflejan en el cuadro siguiente comparándolas con la situación en 2005.

Ejercicio	+ 65 años	Índice	+ 85 años	Índice
2005	103.637	100	13.339	100
2010	111.362	107	17.795	133
2015	118.851	115	20.657	155
2020	125.851	121	22.521	169

Como se observa, la población mayor de 65 años experimentaría un incremento del 21 por ciento hasta el año 2020. Sin embargo, el mayor porcentaje de aumento se proyecta en la población mayor de 85 años ya que en dicho periodo se estima que crecerá en un 69 por ciento.

⁷ “Situación de las personas dependientes en Navarra” Enero de 2006.

I.3. Población con Discapacidad en Navarra

El Registro de Minusvalías del INBS es el principal instrumento para conocer la población con discapacidad en Navarra, si bien sólo refleja las personas que cuentan con certificado oficial de minusvalía.

De acuerdo con la anterior información así como la obtenida del Mapa de Servicios Sociales de Navarra y memorias del INBS, la evolución 2002 a 2005 de la población con discapacidad es la siguiente:

Año	Población con discapacidad	Índice
2002	27.882	100
2003	28.941	104
2004	30.525	109
2005	31.346	112

Es decir, las personas con discapacidad según el citado Registro han aumentado en el periodo analizado en un 12 por ciento. Este porcentaje es superior al incremento experimentado por el total de la población de Navarra, que ha sido del 4 por ciento.

En el cuadro siguiente se refleja la importancia relativa de la población discapacitada sobre el total de población de Navarra y la población discapacitada mayor de 65 años sobre la población total mayor de 65 años.

Año	% sobre total población de Navarra	% discapacitados de 65 años sobre Población mayor de 65 años de Navarra
2002	4,89	10,93
2003	5,01	11,74
2004	5,22	12,79
2005	5,28	12,88

Como se observa, el volumen de personas con discapacidad representa un porcentaje cada vez mayor sobre el total de población de Navarra, habiéndose incrementado este porcentaje en el periodo analizado en un 8 por ciento.

Sobre la población navarra mayor de 65 años, se observa una igualmente un incremento del 18 por ciento.

La población con discapacidad se distribuye, en porcentaje, por edades de acuerdo con el siguiente cuadro:

Edad	Porcentaje en 2002	Porcentaje en 2005
0-18 años	4	3
19-64 años	56	54
+ 65 años	40	43
Total	100	100

Es decir, la población discapacitada mayor de 65 años se ha incrementado en 3 puntos porcentuales entre 2002 y 2005.

Atendiendo al tipo de minusvalía, en el cuadro siguiente comparamos, en porcentaje sobre el total de población discapacitada, la situación de 2002 y 2005.

Tipo de minusvalía	Porcentaje en 2002	Porcentaje en 2005
Osteoarticular	27	25
Enfermedad crónica	23	21
Nueromuscular	14	14
Retraso mental	11	11
Trastorno mental	11	14
Deficiencias visuales	8	8
Deficiencias auditivas	5	6
Deficiencias expresivas	1	1
Total	100	100

Como puede observarse, se mantiene en términos semejantes el porcentaje de tipología de minusvalías sobre el total de la población discapacitada.

La población discapacitada, según los grados de minusvalía aplicados por el INBS, se indican en el cuadro siguiente, comparando la situación entre los ejercicios 2002 y 2005.

Grado de minusvalía	Porcentaje en 2002	Porcentaje en 2005
Hasta el 45 %	40	40
46-65 %	29	27
66-75 %	15	16
Más de 75 %	16	17
Total	100	100

Por tanto, se mantiene una cierta estabilidad en los anteriores porcentajes, si bien se observa un ligero crecimiento de las minusvalías de grado superior.

En cuanto a la adscripción geográfica dentro del territorio foral de esta población discapacitada y según datos del 2004.

Área geográfica	Porcentaje en 2004
Noroeste	8
Noreste	2
Estella	11
Tafalla	7
Tudela	13
Comarca de Pamplona	59
Total	100

Es decir, la comarca de Pamplona concentra prácticamente el 60 por ciento de la población con discapacidad, porcentaje muy semejante al peso de esa comarca sobre el total de la población de Navarra.

Por último, el paro registrado a 31 de diciembre de 2005, asciende a 806 personas con discapacidad, de las que 391 se encuentran propiamente en situación de paro. Ahora bien, de acuerdo con fuentes del Departamento, se estima que el paro real en este sector de población puede alcanzar un 25 por ciento, muy superior al total de Navarra -en torno al 5 por ciento-. En fase de redacción de presente Informe, el Gobierno de Navarra ha creado en julio de 2006 una Comisión Mixta de promoción del acceso al empleo de las personas con discapacidad al objeto de facilitar básicamente el acceso de las mismas al empleo público.

Apéndice II. Análisis y evolución de la liquidación presupuestaria (2002-2005)

En este apéndice nos centramos fundamentalmente en la evolución de la liquidación presupuestaria de:

- Departamento de Bienestar Social
- Organismos Autónomos del Departamento
- Instituto Navarro de Bienestar Social

II.1. Evolución de la liquidación presupuestaria consolidada del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002-2005)

En este apartado analizamos las siguientes cuestiones sobre los presupuestos consolidados del Departamento, incluyendo tanto el del propio Departamento como el de sus organismos autónomos (Instituto Navarro de Bienestar Social, Instituto Navarro de Deporte y Juventud e Instituto Navarro de la Mujer):

- Estado de gastos: importes, porcentaje sobre el total del Gobierno de Navarra e importancia relativa de los distintos capítulos presupuestarios.
- Idem, para el estado de ingresos.
- Indicadores económicos del presupuesto.

A. Evolución de los gastos presupuestarios del Departamento (2002-2005)

Del análisis sobre el presupuesto de gastos en obligaciones reconocidas en el periodo revisado (ver cuadro 1), destacamos:

- El total de gastos presupuestarios en términos corrientes en el Departamento se ha incrementado en un 24,20 por ciento, al pasar de unas obligaciones reconocidas en 2002 de 158,80 millones de euros a 197,23 millones de euros en 2005. En este periodo, los gastos totales del Gobierno se han incrementado en un 29,02 por ciento.
- Si consideramos en euros constantes de 2002 –una vez corregido el efecto de la inflación-, el incremento de los gastos del Departamento es del 13,10 por ciento, inferior al experimentado por el Gobierno de Navarra que fue del 17,50 por ciento.
- Con relación a su peso específico sobre el total de gastos del Gobierno de Navarra, los asignados al Departamento se mantienen en torno al 6 por ciento.
- La evolución de la importancia relativa de cada capítulo sobre el total de gastos del Departamento es la siguiente:

Capítulo	% s. gastos 2002	% s. gastos 2005
Personal	14	14
Bienes corrientes y servicios	4	4
Transferencias corrientes	65	72
Total gastos corrientes	83	90
Inversiones	6	5
Transferencias de capital	11	5
Total gastos de capital	17	10
Total Gastos	100	100

Como se observa, el peso de los gastos corrientes se incrementa en 7 puntos, que corresponden prácticamente al aumento de las transferencias corrientes. Este incremento del gasto corriente implica una disminución del peso en gasto de capital, resultando especialmente relevante en el capítulo de transferencias de capital.

- En el cuadro siguiente se analiza la evolución –incremento o disminución- de los distintos capítulos del presupuesto del Departamento, en términos corrientes y en términos reales. Como se desprende, en

términos reales, los gastos corrientes se han incrementado en un 22,6 por ciento motivado fundamentalmente por el aumento de transferencias corrientes; destaca igualmente el incremento del 10 por ciento en gasto de personal. En gastos de capital, si bien se aprecia una disminución global del 33,2 por ciento, sobresa la reducción del 53,2 por ciento en los gastos imputables a transferencias de capital; las inversiones han crecido un 5,1 por ciento.

Capítulo	% Var. 2005/2002(corrientes)	% Var. 2005/2002 (constantes)
Personal	21	10
Bienes corrientes y servicios	18	8
Transferencias corrientes	39	26
Total corrientes	35	23
Inversiones	15	5
Transferencias de capital	(49)	(53)
Total gastos de capital	(27)	(33)
Total gastos	24	13

La reducción de las transferencias de capital se explica tanto por tratarse el ejercicio de 2002 de un presupuesto prorrogado como por la conclusión de las políticas de esta naturaleza del 1er Plan Gerontológico.

B. Evolución de los ingresos presupuestarios del Departamento (2002-2005)

Del análisis de los derechos reconocidos del presupuesto de ingresos del Departamento (ver cuadro 2), señalamos:

- El total de ingresos presupuestarios en términos corrientes se ha incrementado en un 42,10 por ciento entre 2002 y 2005, resultado de unos derechos de 7,7 millones y de 10,9 millones de euros, respectivamente. En este periodo, los ingresos totales del Gobierno se han incrementado en un 30,3 por ciento. Si consideramos este análisis en euros constantes de 2002, el aumento de los ingresos del Departamento ha sido del 29,4 por ciento.
- Con relación a su peso específico sobre el total de ingresos del Gobierno de Navarra, los imputados al Departamento se sitúan en torno al 0,3 por ciento.
- La evolución de la importancia relativa de cada capítulo sobre el total de ingresos del Departamento es la siguiente:

Capítulo	% s. ingresos 2002	% s. ingresos 2005
Tasas, precios públicos y otros	73	76
Transferencias corrientes	22	24
Ingresos patrimoniales	-	-
Total ingresos corrientes	95	100
Transferencias de capital	5	-
Total ingresos de capital	5	-
Total ingresos	100	100

Como se observa, los ingresos del Departamento son de naturaleza corriente, procediendo fundamentalmente de tasas y precios públicos y de transferencias.

- En el cuadro siguiente se analiza la evolución –incremento o disminución– de los distintos capítulos del presupuesto de ingresos del Departamento, en términos corrientes y en términos reales. Como se aprecia, en términos reales, los ingresos corrientes se han incrementado en un 35,8 por ciento motivado fundamentalmente en el aumento de tasas y transferencias corrientes; el aumento de ingresos patrimoniales a pesar de ser porcentualmente elevado, tiene una relevancia mínima dado su importe -19.513,36 euros-. Los ingresos de capital desaparecen a partir del ejercicio 2003.

Capítulo	%Var. 2005/2002 (corrientes)	%Var. 2005/2002 (constantes)
Tasas, precios públicos y otros	47	34
Transferencias corrientes	55	41
Ingresos patrimoniales	178	153
Total ingresos corrientes	49	36
Transferencias de capital	(100)	(100)
Total ingresos de capital	(100)	(100)
Total ingresos	42	29

C. Evolución de los indicadores económicos del presupuesto (2002-2005)

Se han analizado los siguientes indicadores económicos:

- Indicadores derivados de la propia ejecución presupuestaria.
- Gasto total por habitante
- Gasto total por habitante y su relación con el PIB de Navarra.
- Gasto corriente y de capital por habitante.
- Porcentaje de cobertura de los gastos.

Los resultados obtenidos se resumen a continuación:

C.1. Indicadores derivados de la propia ejecución presupuestaria

Se ha analizado concretamente el porcentaje de modificación⁸ de los presupuestos, su grado de ejecución⁹ y el porcentaje de cobros/pagos¹⁰, obteniéndose los siguientes valores para el periodo de 2002 a 2005:

Gastos presupuestarios			
Ejercicio	% modificación	% ejecución	% pagado
2002	4,6	97	77,5
2003	10,8	96	86,7
2004	1,4	97,8	81,8
2005	1,6	96,5	92,2

Destacamos el alto valor del indicador de modificaciones de los ejercicios 2002 y 2003 motivado, fundamentalmente, en que esos ejercicios se desarrollaron con presupuestos prorrogados. Los indicadores sobre ejecución y sobre pagos se mantienen en valores considerados como altos.

Para los ingresos presupuestarios, en el cuadro siguiente se reflejan los valores de los indicadores analizados. Sobresale el alto porcentaje de las modificaciones, de tal manera que prácticamente los créditos previstos inicialmente experimentan un crecimiento en torno al 30 por ciento. Los niveles de ejecución, con carácter general, exceden del 100 por cien y los cobros se aproximan a este porcentaje.

Ingresos presupuestarios			
Ejercicio	% modificación	% ejecución	% cobrado
2002	23,9	102,4	93,3
2003	22,9	113,5	95,8
2004	35,8	92,6	94,6
2005	33,9	125,2	99,1

⁸ Porcentaje que representan las modificaciones presupuestarias sobre los créditos iniciales

⁹ Porcentaje que suponen las obligaciones/derechos reconocidos sobre los créditos definitivos

¹⁰ Porcentaje de cobros/pagos sobre reconocido

C.2. Gasto total por habitante

El gasto total en euros del Departamento por habitante de Navarra se plasma en el cuadro siguiente, tanto en términos corrientes como en euros constantes de 2002:

Ejercicio	Gasto por habitante (en euros corrientes)	Índice	Gasto por habitante (en euros constantes)	Índice
2002	278,78	100	278,78	100
2003	301,26	108	293,05	105
2004	318,51	114	300,21	108
2005	332,34	119	302,68	109

En términos corrientes, el gasto del Departamento por habitante en el periodo analizado ha aumentado en un 19,2 por ciento; en euros constantes de 2002, ese aumento es del 8,6 por ciento.

C.3. Gasto total relacionado con el PIB de Navarra

El PIB de Navarra a precios corrientes¹¹ en el periodo analizado y su comparación con el gasto total del Departamento se indica en el siguiente cuadro:

Ejercicio	% Gasto total del Departamento/PIB
2002	1,27
2003	1,30
2004	1,30
2005	1,27

Así, en el periodo analizado, este indicador se sitúa para los cuatro ejercicios en torno al 1,3 por ciento, aunque con un ligero descenso en 2005; es decir, de la riqueza generada por habitante en Navarra, sobre un 1,3 por ciento se destina a gastos del Departamento.

Si la comparación anterior la hacemos por habitante en términos corrientes, los resultados obtenidos son:

Ejercicio	Gasto por habitante	Índice	PIB por habitante	Índice
2002	278,78	100	21.948	100
2003	301,26	108	23.085	105
2004	318,51	114	24.503	112
2005	332,34	119	26.071	119

En consecuencia, se observa que el gasto total por habitante en materias del Departamento ha crecido ligeramente por encima del crecimiento del PIB por habitante.

C.4. Gasto corriente y de capital

El indicador de gasto total por habitante puede desglosar entre los gastos corrientes (capítulos 1 al 4 de gastos) y los gastos de capital o de inversión (capítulos 6 y 7). Al objeto de simplificar la exposición, nos limitaremos a reflejar la evolución de estos indicadores en términos de euros constantes. Así, obtenemos:

Ejercicio	Gasto corriente por habitante	Índice	Gasto de capital por habitante	Índice
2002	231,62	100	47,16	100
2003	251,70	109	41,35	88
2004	263,18	114	37,03	78
2005	272,46	118	30,22	64

Como se observa, el gasto corriente (personal, compras y transferencias corrientes) por habitante en el periodo ha experimentado un aumento en términos constantes del 17,6 por ciento, en tanto que los gastos de capital o inversión se han reducido en un 35,9 por ciento.

¹¹ Según el Instituto Nacional de Estadística.

Igualmente podemos determinar el porcentaje que representa el total de gasto corriente sobre el PIB de Navarra.

Ejercicio	% Gasto corriente/PIB
2002	1,06
2003	1,12
2004	1,14
2005	1,15

Es decir, los gastos corrientes están incrementado su importancia relativa sobre el PIB de Navarra de forma gradual en el periodo analizado, ya que entre 2002 y 2005 dicha relación ha aumentado en un 8,5 por ciento.

C.5. Grado de cobertura de los gastos del Departamento

Este indicador relaciona los ingresos con los gastos del departamento; es decir, en qué medida los ingresos cubren los gastos realizados en el periodo. Debe tenerse en cuenta que los ingresos aportados por el usuario de plazas concertadas se deducen directamente del gasto total de conciertos, por lo que no se imputan al presupuesto de ingresos.

Los valores obtenidos son los siguientes:

Ejercicio	Grado de cobertura de gastos	Índice
2002	4,8	100
2003	4,6	96
2004	3,9	81
2005	5,5	115

Por tanto, entre 2002 y 2005, el grado de cobertura de los ingresos del departamento ha experimentado un crecimiento del 14,6 por ciento. No obstante, destacamos que, por ejemplo, en 2005 de cada 100 euros gastos por el Departamento, sólo 5,5 euros se generan en el mismo; el resto es abonado con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

Igualmente es interesante comparar el porcentaje de cobertura del gasto corriente con ingresos del capítulo 3 (tasas y precios públicos). Así, se obtiene:

Ejercicio	Grado de cobertura de gastos corrientes con ingresos del capítulo 3	Índice
2002	4,3	100
2003	4,5	105
2004	3,7	86
2005	4,7	109

Es decir, en el periodo analizado los ingresos aportados por los usuarios cubren el 4,7 por ciento del total de gastos corrientes del departamento, grado de cobertura que ha experimentado un crecimiento del 9,3 por ciento.

II.2. Evolución general de la liquidación presupuestaria de los Organismos Autónomos del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002-2005)

El Departamento cuenta con los siguientes organismos autónomos (OOAA):

- Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS).
- Instituto Navarro de Deporte y Juventud (INDJ).
- Instituto Navarro de la Mujer (INM).

A. Evolución de los gastos presupuestarios de los OOAA (2002-2005)

En el cuadro nº 3 se recoge la evolución de los gastos presupuestarios de estos OOAA, sobre la que destacamos:

En el periodo 2002 a 2004, el gasto reconocido de los mismos supone en torno al 83 por ciento del gasto total del Departamento, con la siguiente proporción: INBS, un 68 por ciento; INDJ, un 13 por ciento; e INM, un 1 por ciento. En 2005, cambia la anterior proporción al crearse y encuadrarse en el Departamento la Dirección General de Familia, la cual absorbe programas anteriormente ejecutados por el INBS; por ello, en dicho año este INBS explica el 57 por ciento del gasto total del departamento. En el cuadro siguiente se resume la evolución anterior:

Centro	Porcentaje sobre el total de gasto de 2002	Porcentaje sobre el total de gasto de 2005
Servicios centrales del Departamento	18	31
INBS	68	57
INDJ	13	11
INM	1	1
Total Departamento	100	100

Entre 2002 y 2005, los gastos de los OOAA han experimentado la siguiente variación tanto en términos corrientes como en euros constantes de 2002:

OOAA	% Variación 2005/2002 (corriente)	% Variación 2005/2002 (constante)
INBS	4	(5)
INDJ	6	(3)
INM	(0,5)	(9)
Total OOAA	4	(6)
Total Departamento	24	13

Como se observa, en términos reales todos los OOAA han visto reducidos sus gastos presupuestarios una media del 5,6 por ciento, en tanto que el global del Departamento se ha incrementado en un 13,1 por ciento. Esta variación se justifica en gran medida por el comentario anterior referente a la creación de la Dirección General de Familia.

Por importancia relativa de los capítulos de gastos presupuestarios, las obligaciones reconocidas de los OOAA se distribuyen para 2005 en:

Capítulo \ OOAA	INBS	INDJ	INM
Personal	18	16	22
Bienes corrientes y servicios	3	22	34
Transferencias corrientes	79	30	41
Inversiones	-	7	3
Transferencias de capital	-	25	.
Total OOAA	100%	100 %	100 %

Como se aprecia, la naturaleza económica de los gastos de los OOAA es especialmente la de transferencias y, más concretamente, las corrientes. En segundo lugar, destacamos los gastos de personal. Los gastos de inversión tienen escasa presencia ya que las grandes inversiones se gestionan directamente desde el Departamento.

B. Evolución de los ingresos presupuestarios de los OOAA (2002-2005)

Dentro del cuadro n° 4 se refleja la evolución de los ingresos presupuestarios de los distintos OOAA. De su análisis destacamos:

Los ingresos presupuestarios de los OOAA representaban hasta el año 2004 prácticamente el 98 por ciento de los ingresos totales del Departamento. A partir de 2005, como consecuencia de la reestructuración generada por la Dirección de Familia, ese porcentaje se reduce al 96 por ciento, con la siguiente distribución:

Centro	Porcentaje sobre el total de ingreso de 2002	Porcentaje sobre el total de ingreso de 2005
Servicios centrales del Departamento	2	4
INBS	74	81
INDJ	22	15
INM	2	-
Total Departamento	100	100

Como se observa, el INBS cubre una parte muy relevante del total de ingresos del Departamento, correspondiendo su naturaleza básicamente a tasas y precios públicos.

Entre 2002 y 2005, los ingresos de los OOAA han experimentado la siguiente variación tanto en términos corrientes como en euros constantes de 2002:

OOAA	% Variación 2005/2002 (corriente)	% Variación 2005/2002 (constante)
INBS	55	41
INDJ	(3)	(12)
INM	(48)	(53)
Total OOAA	40	28
Total Departamento	42	29

Por tanto, con la excepción del INBS –cuyos ingresos crecen por encima del departamento-, el resto de OOAA experimenta una reducción en su capacidad para generar recursos.

Por importancia relativa de los capítulos de ingresos presupuestarios, los derechos reconocidos de los OOAA se distribuyen para 2005 en:

Capítulo \ OOAA	INBS	INDJ	INM
Tasas y precios públicos	81	45	21
Transferencias corrientes	19	54	79
Ingresos patrimoniales	-	1	-
Total OOAA	100%	100%	100%

Como se deduce del cuadro anterior, el INBS presenta una estructura de fuentes de financiación sustentada fundamentalmente en los recursos derivados de tasas y precios públicos; la estructura del resto de OOAA se apoya en transferencias corrientes.

II.3. Aspectos particulares de la evolución de la liquidación presupuestaria del Instituto Navarro de Bienestar Social (2002-2005)

Sobre la evolución presupuestaria del INBS, además de los comentarios y conclusiones detalladas en los apartados anteriores, reseñamos los siguientes aspectos, teniendo en cuenta las reestructuraciones organizativas experimentadas en este periodo.

Así, en el cuadro siguiente comparamos, por desarrollo orgánico, las obligaciones reconocidas –en millones de euros- en los ejercicios 2002 y 2005:

Unidad	2002 (millones de euros)	2005 (millones de euros)
Dirección	6,7	10,1
Administración y RR.HH.	34,2	2,2
Familia y servicios sectoriales	10,5	-
Familia, infancia y juventud	2,1	-
Tercera edad	3,2	-
Discapacidad	3,1	-
Familia	13,2	-
Atención primaria e incorporación social	34,4	40,7
Recursos humanos y servicios jurídicos	-	0,3
Atención a las dependencias	-	58,9
Total INBS	107,4	112,2

Como se observa, además de las variaciones cuantitativas, se ha producido los siguientes cambios en la estructura orgánica del INBS:

- Los aspectos relacionados con la familia se adscriben a la nueva Dirección General de Familia dentro del Departamento.
- Atención a las dependencias agrupa fundamentalmente los gastos de tercera edad y discapacitados, así como los gastos por transferencias dirigidas a estos sectores de la población –que anteriormente se imputaban a la Administración y Recursos Humanos-.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución en números índices y en términos constantes de los gastos del INBS atendiendo a su capítulo económico:

Capítulo	2002	2003	2004	2005
Personal	100	106	105	103
Bienes corrientes y servicios	100	111	78	85
Transferencias corrientes	100	115	118	94
Inversiones reales	100	88	70	67
Transferencias de capital	100	73	79	60
Total INBS	100	113	115	95

Como se aprecia, los gastos totales del INBS han disminuido en términos constantes en un 5 por ciento en el periodo analizado, reducción que se observa en todos los capítulos excepto en el de personal, que se incrementa en un 3 por ciento. Nuevamente tenemos que insistir en la incidencia presupuestaria de la reestructuración orgánica experimentada en el periodo dentro del INBS, especialmente en la creación de la Dirección General de Familia.

Los ingresos del INBS se corresponden a dos fuentes: tasas y precios públicos e ingresos por transferencias corrientes. En el cuadro siguiente comparamos los derechos reconocidos –en millones de euros- en los ejercicios 2002 y 2005:

Capítulo	2002 (millones de euros)	2005 (millones de euros)
Tasas, precios públicos y otros	4,8	7,1
Transferencias corrientes	0,9	1,7
Total INBS	5,7	8,8

Por tanto, en el periodo revisado los ingresos del INBS han crecido un 55 por ciento, especialmente los derivados de transferencias corrientes; no obstante, el peso relativo de las tasas se cifra en torno al 81 por ciento de todos los ingresos. En términos constantes, el crecimiento de los ingresos es del 41 por ciento.

Apéndice III. Análisis y evolución de los programas presupuestarios del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002-2005)

Los aspectos que se analizan en este apéndice son los siguientes:

- Programas presupuestarios
- Liquidación presupuestaria de los programas

III. I. Programas Presupuestarios: número y definición de actividades

El presupuesto del Departamento y sus OOAA se distribuye en 2002 y 2005 en los siguientes programas presupuestarios.

En el ejercicio 2002, un total de 10 programas presupuestarios:

- Departamento
 - a) Dirección y servicios generales del departamento.
 - b) Estudios y planificación de inversiones.
- INBS
 - a) Dirección y servicios generales del INBS.
 - b) Infancia, juventud y familia.
 - c) Tercera Edad.
 - d) Discapacitados.
 - e) Atención a la Comunidad.
 - f) Pensiones de nivel no contributivo.
- INM
 - a) Instituto Navarro de la Mujer.
- INDJ
 - a) Promoción del deporte y promoción juvenil.

En 2005, y resultado de las distintas variaciones organizativas, el presupuesto se estructura en un total de 12 programas:

- Departamento
 - a) Dirección y servicios generales del departamento.
 - b) Estudios, planificación y obras.
 - c) Familia.
 - d) Protección del menor.
- INBS
 - a) Dirección y servicios generales del INBS.
 - b) Infancia y juventud.
 - c) Atención sociosanitaria.
 - d) Voluntariado, asociacionismo y programas.
 - e) Atención a la Comunidad.
 - f) Pensiones de nivel no contributivo.
- INM
 - a) Instituto Navarro de la Mujer.

- INDJ

- a) Promoción del deporte y promoción juvenil.

Los principales cambios, se resumen por tanto en:

- Como resultado de la creación y adscripción de la Dirección General de Familia al Departamento, se crean en éste dos programas nuevos -familia y protección del menor- que recogen actividades anteriormente adscritas y desarrolladas en programas del INBS.
- Se crea en 2004 el programa de atención sociosanitaria que refunde los anteriores programas de Tercera Edad y Discapacitados. Igualmente dentro del programa de voluntariado, asociacionismo y programas se incluyen otras actuaciones de tercera edad y de discapacitados.

Centrándonos en 2005, a continuación se describe someramente la principal actividad de los programas:

- Dirección y servicios generales del Departamento: agrupa los gastos de funcionamiento de la Consejería, Dirección General y Secretaría Técnica, cooperación internacional al desarrollo y la coordinación jurídica y económica de todo el Departamento.
- Estudios, planificación y obras. Se centra fundamentalmente en la planificación en materia de servicios sociales y en la realización y seguimiento de las inversiones relevantes de todo el Departamento.
- Familia: política de apoyo a la familia y promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Protección del menor: Atención integral al menor y tutela de la Administración en casos de desprotección grave.
- Dirección y servicios generales del INBS: gestión planificada y participativa de los recursos del Instituto e implantación de los principios básicos de la acción social.
- Infancia y Juventud: favorecer el desarrollo educativo de los menores y gestión de las escuelas infantiles dependientes del Instituto.
- Atención sociosanitaria: Atención integral de las personas mayores y/o discapacitados y ejecución de las acciones contempladas en las diversas herramientas planificadoras.
- Voluntariado, asociacionismo y programas: posibilitar la permanencia del anciano en su medio el mayor tiempo posible, facilitar la inserción laboral y/o ocupacional del discapacitado y promover y apoyar el movimiento asociativo.
- Atención a la comunidad, fundamentalmente actividades de incorporación social y desarrollar el plan de lucha contra la exclusión social en Navarra.
- Pensiones de nivel no contributivo: posibilitar por esta vía a las personas que lo precisen, tanto de la tercera edad como discapacitados, su integración social.
- Instituto Navarro de la Mujer: eliminar todas las formas de discriminación y conseguir la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

Promoción del deporte y promoción juvenil: extensión de la práctica deportiva, planificación de las necesidades en instalaciones deportivas y consideración de la problemática juvenil en todas sus vertientes.

En cuanto a la definición de sus objetivos e indicadores, los programas presupuestarios analizados adolecen, al igual que el resto de programas del Gobierno de Navarra, de una indefinición de objetivos cuantificados, de una falta de interrelación de los mismos con los correspondientes créditos presupuestarios y de una ausencia de indicadores medibles.

Las memorias presupuestarias que se adjuntan en las Cuentas Generales se limitan prácticamente a describir las principales actuaciones de gasto realizadas, no aportando generalmente un seguimiento y análisis de desviaciones sobre el grado de cumplimiento de objetivos a través de sus indicadores.

Esta falta de información se solventa con carácter general en las Memorias que editan tanto el Departamento como sus OAAA. Además, el INBS elabora mensualmente un Cuadro de Mando que contiene información relevante para verificar el seguimiento de las políticas del citado Instituto¹².

Por otra parte, determinadas actuaciones no se imputan a su correspondiente programa presupuestario sino que se reflejan en programas generales. A este respecto, es especialmente relevante que los gastos de inversión –tanto en inversiones reales como en transferencias de capital-, se registran en función de la adscripción de competencias sobre las mismas en los programas generales del Departamento y del Instituto, imputándose al programa concreto; así, por ejemplo, en 2005 y dentro del programa de estudios, planificación y obras se registran unos gastos de inversión y de transferencias de capital por un importe global de 12,2 millones, referidos a actuaciones inversoras en los centros propios y en centros ajenos de otros programas, especialmente de la tercera edad y de discapacitados.

Tampoco hay un criterio de reparto de los gastos generales y/o indirectos propiamente sobre el resto de actividades o programas presupuestarios.

III.2. Liquidación presupuestaria de los programas

El análisis de su evolución cuantitativa se ha visto limitado por la existencia de distintos programas no consistentes en su contenido en el periodo de 2002 a 2005. No obstante, se realizan estimaciones sobre la citada evolución.

Los cuadros nº 5 y 6 reflejan la evolución de las obligaciones reconocidas de los distintos programas presupuestarios.

Comparando el ejercicio 2002 y 2005, observamos la siguiente importancia relativa de cada programa sobre el total de gastos del departamento.

Programa	Porcentaje sobre total gastos 2002	Porcentaje sobre total gastos 2005
900. Dirección y servicios gen .departamento	8	9
910. Estudios, planif. y obras	10	7
920. Dirección y servicios gen .INBS	7	8
921 Infancia, juventud y familia	13	-
922. Tercera edad	13	-
923. Discapacitados	14	-
922. Atención sociosanitaria (2005)	-	18
923. Volunt., asoc. y progr (2005)	-	10
924. Atención a la comunidad	12	13
925. Pensiones no contributivas	9	7
930. INM	1	1
940. Promoción del deporte y promoción juvenil	13	11
950. Familia (2005)	-	12
951. Protección del menor (2005)	-	4

¹² Véase los Apéndices X y XI.

En resumen, cada 100 euros gastados por el Departamento se distribuyen en las siguientes políticas de gasto:

Política	2002	2005
Dirección y servicios generales	15	17
Estudios, planificación y obras	10	7
Familia y menores	13	16
Dependencia	27	28
Incorporación social	12	13
Pensiones no contributivas	9	7
Mujer	1	1
Deporte y Juventud	13	11
Total	100 euros	100 euros

Como se observa se mantiene una tendencia estable en las políticas de gasto del Departamento, las cuales están sustentadas en cuatro grandes áreas que explican prácticamente el 75 por ciento del gasto: servicios generales, familia, dependencia e incorporación social.

Apéndice IV. Determinación del gasto en protección social para la dependencia y su evolución (2002-2005)

Para determinar el gasto del Gobierno de Navarra en protección social a la dependencia (tercera edad y discapacitados) han de tenerse en cuenta las siguientes precisiones reflejadas en el Libro Blanco sobre “la atención a las personas en situación de dependencia en España”:

- Si bien es aceptada la definición de dependencia del Consejo de Europa, no existe esa unanimidad para concretar metodológicamente el concepto de dependencia ni se interpreta en los distintos análisis y estudios de la misma manera.
- No existe una estimación global del gasto público en dependencias.

Por ello, en este informe partiremos de la metodología que se desarrolla en el citado Libro Blanco al objeto de efectuar una estimación sobre dichos gastos.

En primer lugar, consideramos como elementos integrantes del mismo los siguientes:

- Prestaciones monetarias: básicamente pensiones no contributivas y ayudas monetarias a la dependencia
- Prestaciones de servicios sociales: plazas de residencias, centros de día, ayudas a domicilio, teleasistencia y otras.

Al igual que en el citado Libro Blanco, no se consideran las ayudas de tipo fiscal –básicamente los complementos de pensiones de viudedad y deducciones por cotizaciones sociales de personas cuidadoras- ni el resto de ayudas sobre conciliación de la vida familiar y laboral.

Para cuantificar el gasto total, partimos de los gastos imputados a los programas presupuestarios de dependencia comentados en el apéndice anterior –ver cuadros 5 y 6- y consideramos además un conjunto de gastos que afectan a tal prestación. Es decir:

- Hasta 2004, básicamente los programas de tercera edad y discapacitados; en 2005, los programas de atención sociosanitaria y de voluntariado, asociacionismo y programas.
- Ayudas de atención domiciliaria: económicas, que hasta 2004 se registran dentro de los programas de familia y, en 2005, en el programa de voluntariado; indirectas o prestación a través de trabajadores familiares, que se imputan en el periodo analizado dentro del programa de atención a la comunidad.
- Pensiones no contributivas, contenidas en el correspondiente programa presupuestario.
- Si bien el Libro Blanco se limita a estimar los gastos corrientes en dependencias, consideramos que también deben contemplarse los gastos de capital. Para ello, de las inversiones y transferencias de capital para centros asistenciales que se registran básicamente en el programa de Estudios, planificación y obras y en el programa Dirección y servicios generales del INBS, se han identificado los gastos imputables directamente a la dependencia.

El gasto resultante así calculado sería para los ejercicios 2002 a 2005:

• En euros corrientes

Gasto en protección social para la dependencia	2002 (millones de euros)	2003 (millones de euros)	2004 (millones de euros)	2005 (millones de euros)
Programas presupuestarios específicos (1)	42,13	44,48	42,55	56,36
Ayudas económicas atención domiciliaria (2)	6,36	6,84	6,82	-
Ayudas indirectas atención domiciliaria (2)	4,05	4,26	4,46	4,68
Pensiones no contributivas (2)	14,31	14,01	13,47	13,57
Estimación de gastos de capital	14,86	13,02	12,08	11,82
Total gasto para la dependencia	81,71	82,61	79,39	86,43
Índice	100	101	97	106

(1) Prácticamente en su totalidad son gastos de naturaleza corriente, excepto 0,3 millones de euros que corresponden, en todos los ejercicios, a transferencias de capital.

(2) Son gastos de transferencias corrientes.

Por lo tanto, en términos corrientes, el gasto en protección social para la dependencia se ha incrementado entre 2002 y 2005 en 4,72 millones, es decir, un 5,8 por ciento. Destaca igualmente la reducción de gastos de capital en un 20 por ciento, originado básicamente por la disminución de los gastos de transferencias de capital.

• En euros constantes:

Gasto en protección social para la dependencia	2002 (millones de euros)	2003 (millones de euros)	2004 (millones de euros)	2005 (millones de euros)
Programas presupuestarios específicos	42,13	43,27	40,11	51,33
Ayudas económicas atención domiciliaria	6,36	6,65	6,43	-
Ayudas indirectas atención domiciliaria	4,05	4,14	4,20	4,26
Pensiones no contributivas	14,31	13,63	12,70	12,36
Estimación de gastos de capital	14,86	12,67	11,39	10,77
Total gasto para la dependencia	81,71	80,36	74,83	78,72
Índice	100	98	92	96

En euros constantes de 2002, los gastos del Gobierno de Navarra en protección social para la dependencia se han reducido entre 2002 y 2005 en un 3,7 por ciento.

En el cuadro siguiente comparamos la variación que entre 2002 y 2005 –en euros corrientes y constantes- ha experimentado el gasto en protección social para las dependencias con la variación global experimentada por los gastos del Departamento y por el total gastos del Gobierno de Navarra:

	Porcentaje variación 2005/2002
Gasto para la dependencia	
Corriente	6
Constante	(4)
Gasto Departamento	
Corriente	24
Constante	13
Gasto Gobierno de Navarra	
Corriente	29
Constante	17

Como se observa, los gastos para la dependencia experimentan una variación inferior relevante respecto a las otras variables, tanto en términos corrientes como especialmente en euros constantes.

Una vez determinado el gasto total para la dependencia, calculamos los siguientes indicadores y su evolución entre 2002 y 2005:

• Gasto en protección social para la dependencia por habitante.

El gasto para la dependencia por habitante de Navarra se refleja en el cuadro siguiente, tanto en euros corrientes como en constantes de 2002.

Ejercicio	Gasto para la dependencia por habitante (euros corrientes)	Índice	Gasto para la dependencia por habitante (euros constantes)	Índice
2002	143,44	100	143,44	100
2003	142,87	99	139	97
2004	135,77	95	128	89
2005	145,63	102	132,6	92

En términos corrientes, el gasto para la dependencia por habitante en el periodo analizado ha aumentado en un 1,5 por ciento; en euros constantes de 2002, sin embargo, ese gasto ha disminuido en un 7,6 por ciento.

- Gasto en protección social para la dependencia relacionado con el PIB de Navarra.

La relación entre el PIB de Navarra a precios corrientes en el periodo analizado y el gasto para la dependencia se puede expresar en los dos indicadores siguientes.

Así, en primer lugar, analizamos la relación existente entre el gasto total para las dependencias con el PIB de Navarra. Los resultados obtenidos son:

Ejercicio	Porcentaje gasto total para la dependencia sobre PIB
2002	0,65
2003	0,62
2004	0,55
2005	0,56

Se observa, por tanto, un cierto retroceso en el valor de este indicador, que confirma que un menor porcentaje del PIB de Navarra se destina a los gastos en protección social para la dependencia. O también, que la relación existente ha disminuido a lo largo de estos ejercicios como consecuencia de un menor incremento del gasto para la dependencia respecto al PIB.

En el siguiente cuadro se compara la relación entre ambas magnitudes pero por habitante.

Ejercicio	Gasto para la dependencia por habitante(en euros)	Índice	PIB por habitante(en euros)	Índice
2002	143,44	100	21.948	100
2003	142,87	99	23.085	105
2004	135,77	95	24.503	112
2005	145,63	102	25.986	119

Es decir, en tanto que el PIB por habitante ha crecido en un 18,4 por ciento, el aumento gasto destinado a las dependencia por habitante ha sido de sólo del 1,5 por ciento.

- Gasto corriente y de capital para dependencia por habitante.

El indicador de gasto en dependencia por habitante se puede desglosar entre los gastos corrientes (capítulos 1 al 4 de gastos) y los gastos de capital o de inversión (capítulos 6 y 7). Al objeto de simplificar la exposición, nos limitaremos a reflejar la evolución de estos indicadores en términos de euros constantes. Así,

Ejercicio	Gasto corriente para la dependencia por habitante (en euros constantes)	Índice	Gasto de capital para la dependencia por habitante(en euros constantes)	Índice
2002	116,83	100	26,61	100
2003	116,58	100	22,42	84
2004	108,01	93	19,96	75
2005	114	98	18,60	70

Es decir, el gasto corriente por habitante en el periodo ha experimentado una reducción en términos constantes del 2,4 por ciento, en tanto que para los gastos de capital o inversión la reducción ha sido del 30 por ciento.

- Gasto corriente para la dependencia sobre el PIB y su comparación nacional e internacional.

A efectos comparativos, resulta igualmente interesante analizar la relación existente entre el total de gasto corriente para dependencia y el PIB; igualmente, comparamos estos valores con los obtenidos en España¹³. El resultado es el siguiente:

Ejercicio	% Gasto corriente para la dependencia sobre el PIB Navarra	% Gasto corriente para la dependencia sobre el PIB España
2002	0,53	0,30
2003	0,52	0,32
2004	0,47	0,36
2005	0,48	n.d.

Como se observa, el gasto para la dependencia relacionado con el PIB del Gobierno de Navarra es mayor que el valor obtenido para el conjunto de las Administraciones Públicas de España –estatal y autonómicas-, aunque presenta una disminución en el intervalo temporal analizado. En definitiva, el Gobierno de Navarra gasta un mayor porcentaje del PIB en dependencia que la media de las citadas Administraciones Públicas.

Como referencia debemos añadir que, en la futura ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas Dependientes, se establece como objetivo que para el ejercicio de 2015 se destine al Sistema Nacional de Dependencia el uno por ciento del PIB del Estado.

Se dispone, igualmente, para 2003 de información del valor de este indicador en otros países de europeos. Así,

Porcentaje gasto corriente para la dependencia sobre el PIB 2003	
Navarra	0,52
España	0,32
Italia	0,7
Austria	0,9
Francia	1,2
Alemania	1,2
Países nórdicos	2,8-3

Por tanto, Navarra, aun superando la media española, está por debajo de la media europea en gasto para la dependencia.

- Grado de cobertura de los gastos para la dependencia.

Este indicador relaciona los ingresos públicos derivados de la dependencia con los gastos para la misma; es decir, en qué medida los ingresos propios cubren los gastos realizados en el periodo.

En la determinación de las magnitudes e indicadores siguientes ha de tenerse en cuenta la incidencia del criterio contable-presupuestario aplicado en el registro de conciertos: se imputan al presupuesto por su importe neto, es decir, una vez deducidas las aportaciones de los usuarios. En consecuencia, los ingresos presupuestarios están infravalorados.

Los ingresos directamente asignados a la dependencia en estos ejercicios son los siguientes (en millones de euros):

Ejercicio	Tasas y precios públicos (millones de euros)	Transferencias corrientes (millones de euros)	Total (millones de euros)
2002	3,48	0,68	4,16
2003	4,64	0,49	5,13
2004	4,08	0,45	4,53
2005	5,43	0,37	5,80

¹³ Según el citado Libro Blanco sobre “la atención a las personas en situación de dependencia en España”

De la comparación de estos ingresos con los gastos totales de protección social a la dependencia, obtenemos el siguiente grado de cobertura:

Ejercicio	Grado de cobertura de los gastos para la dependencia con ingresos públicos por dependencia	Índice
2002	5,09	100
2003	6,21	122
2004	5,71	112
2005	6,71	132

Por tanto, entre 2002 y 2005, el grado de cobertura de los ingresos derivados de los servicios de dependencia ha experimentado un crecimiento del 31,8 por ciento. A pesar de este incremento, en 2005 de cada 100 euros gastados por el Departamento en dependencia, sólo 6,71 euros se generan en el mismo. El resto se financia con recursos generales del Gobierno de Navarra.

Igualmente se puede comparar el porcentaje de cobertura del gasto corriente en dependencia con sus ingresos del capítulo 3 (tasas y precios públicos) o ingresos directamente aportados por el usuario. Así, se obtiene:

Ejercicio	Grado de cobertura de los gastos corrientes en dependencia con ingresos del capítulo 3	Índice
2002	5,23	100
2003	6,70	128
2004	6,09	116
2005	7,31	140

Es decir, en el periodo analizado, los ingresos aportados por los usuarios cubren el 7,31 por ciento del total de gastos corrientes para la dependencia, grado de cobertura que ha experimentado un crecimiento de prácticamente el 40 por ciento en el periodo analizado.

Apéndice V. Planificación Estratégica

En la actualidad, el Departamento no se ha dotado de un plan estratégico global de la actividad a desarrollar, si bien en el proyecto de ley foral de servicios sociales –aprobado en septiembre de 2006- se contempla la elaboración de dicho documento en el plazo de un año.

No obstante, existen diversos planes y evaluaciones sobre políticas sociales concretas de las que, centrándonos en el objeto del presente informe, destacamos los siguientes:

- Primer Plan Gerontológico de Navarra (1997-2000). Si bien concluye en 2000, se ha continuado hasta la actualidad la determinación de sus indicadores de seguimiento.
- Análisis, diagnóstico base y estudio de demanda para la elaboración del II Plan Gerontológico de Navarra (diciembre de 2005).
- Mapa de Servicios Sociales de Navarra (diciembre de 2005).
- Situación de las personas dependientes en Navarra (enero de 2006).
- Informe evaluativo de las políticas de atención a la tercera edad en Navarra (agosto de 2005).

El análisis global de los anteriores estudios se incluye en los apéndices de tercera edad y discapacitados.

Apéndice VI. Estructura Orgánica

VI.1. Estructura orgánica

La normativa reguladora de la actual estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud se recoge en el Decreto Foral 46/2005 de 24 de febrero, que se encuentra en vigor desde el 1 de marzo de 2005. De acuerdo con el mismo, el Departamento se estructura en los siguientes órganos (ver cuadro 7):

- Dirección General de Bienestar Social.
- Dirección General de Familia.
- Secretaría General Técnica.

Además cuenta con los siguientes organismos autónomos adscritos:

- Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Instituto Navarro de Deporte y Juventud.
- Instituto Navarro de la Mujer.

La Dirección General de Bienestar Social está integrada por tres servicios:

1. Planificación, evaluación de calidad e inspección, integrado por tres secciones y un negociado.
2. Asuntos económicos e inversiones, integrado por dos secciones y dos negociados.
3. Cooperación internacional al desarrollo, integrado por una sección y un negociado.

La Dirección General de Familia se estructura en un único Servicio de Planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de familia y menor, el cual está integrado por tres secciones y tres negociados.

La Secretaría General Técnica se estructura en dos secciones y un negociado

El personal adscrito al Departamento, de acuerdo con la plantilla orgánica de 2005¹⁴, asciende a 75 plazas de personal fijo, de las que están vacantes un total de 20 plazas –esto es, el 27 por ciento-. Estas plazas fijas corresponde en un 71 por ciento a los niveles A y B y, el resto, a los niveles C, D, y E.

Se observa que dos secciones y siete negociados no cuentan con más personal adscrito que el propio de la jefatura correspondiente.

Respecto a los organismos autónomos adscritos se rigen por sus respectivos Estatutos. Centrándonos en el Instituto Navarro de Bienestar Social, desde el 9 de febrero de 2004 se rige por los Estatutos aprobados mediante Decreto Foral 20/2004, que posteriormente ha experimentado alguna modificación aprobada por decretos forales nº 261/2004, 381/2004 y 46/2005¹⁵. Además se desarrolla la estructura orgánica a nivel de negociados mediante la Orden Foral 83/2004.

El Instituto se estructura (ver cuadro 8) en cuatro subdirecciones dependiendo directamente del Director gerente. Las cuatro subdirecciones son:

1. Subdirección de Gestión, integrado por cuatro secciones y cuatro negociados.
2. Subdirección de Recursos Humanos y Régimen Jurídico, con dos secciones y tres negociados.
3. Subdirección de Atención a las Dependencias, integrado por tres secciones, once negociados, ocho guarderías infantiles y cuatro centros asistenciales.
4. Subdirección de Atención Primaria e Incorporación Social, con tres secciones y tres negociados.

¹⁴ Véase Apéndice VII

¹⁵ En fase de redacción del presente Informe, el Gobierno de Navarra ha aprobado el 22 de mayo de 2006 (BON nº 71, de 14 de junio de 2006), los nuevos estatutos del INBS al objeto de adaptarlos a la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral.

De acuerdo con la plantilla orgánica de 2005¹⁶, el Instituto cuenta con un total de 583 plazas de empleados fijos, de las que están vacantes 196, es decir, el 34 por ciento. Por niveles, el 22 por ciento de dichos empleados se encuadran en los niveles A y B; el resto, un 78 por ciento, en los C, D y E.

Se observa que un total de 21 negociados no disponen de más personal que su responsable.

VI.2. Asignación de Funciones

La asignación de funciones en el departamento para las direcciones generales, servicios y secciones está regulada fundamentalmente en el DF 46/2005, de 24 de febrero.

Las funciones de los negociados se detallan en distintos órdenes forales vigentes desde 1992 que, en muchos supuestos, no se han actualizado según los cambios de adscripción y de funciones experimentados en la estructura orgánica tanto del Departamento como del INBS.

En el INBS, la asignación de funciones a las unidades se contempla tanto en sus estatutos como en la OF 83/2004, para los negociados.

No constan manuales de procedimiento para la gestión del Departamento. El INBS sí dispone de un conjunto de manuales de procedimiento relativos a: actos administrativos, pagos, información, catálogo de prestaciones, atención a las dependencias, reconocimiento de deuda, informática, pensiones, cuadro de mando y otros.

De estos manuales, destacamos el cuadro de mando que, mensualmente, reporta información sobre los objetivos y su grado de cumplimiento y estadísticas sobre las principales actividades desarrolladas por el INBS. Este cuadro de mando resulta completamente operativo a partir del ejercicio 2005.

VI.3. Indicadores de actividad administrativa

Al objeto de medir propiamente su actividad administrativa, el INBS en sus memorias de 2004 y 2005 recoge una serie de indicadores de gestión administrativa, entre los que señalamos -junto a sus valores-, los siguientes:

Indicador	2004	2005
Documentos registrados	112.246	85.862
% sobre total documentos registrados por el Gobierno de Navarra	24	19
Resoluciones de gestión emitidas	5.484	5.526
Trámite de reclamaciones previas	130	155
Trámite de recursos de alzada	142	135
Información presencial en la sede	5.826	7.013
Información telefónica	17.545	26.454
Número de fichas de información	1.121	1.121

Estos indicadores se limitan a mostrar el volumen de actividad desarrollada, sin entrar en otras valoraciones tales como productividad, plazos, cobertura, costes...

¹⁶ Véase el Apéndice VII

No obstante, en el cuadro de mando de diciembre de 2005 se establecen un conjunto de indicadores sobre atención a las dependencias que analiza tanto las solicitudes presentadas y resueltas como la media de días empleados en su valoración. No se dispone de información relativa a ejercicios anteriores. A los efectos del presente informe, señalamos los siguientes indicadores:

Solicitud	Resoluciones vivas en 2005	Resueltas	% s/total resoluciones	Concedidas	% sobre Resueltas	Nº medio de días
Ayuda económica a domicilio	971	915	94	405	44	35
Estancia residencia Ancianos	1.060	810	76	662	82	47
Estancia residencia discapacitados	123	108	88	94	87	66
Reconocimiento de minusvalía	2.721	2.269	83	1.441	64	-
Pensiones no contributivas por Jubilación	246	226	92	169	75	65
Pensiones no contributivas por Invalidez	97	89	92	67	75	43

Del cuadro anterior indicamos:

- Las resoluciones vivas en 2005 incluyen, en su caso, tanto las presentadas en el año 2005 como las pendientes del año anterior.
- Con carácter general el porcentaje de resoluciones resueltas es elevado, con la excepción relativa de la estancia en residencias de ancianos. Al respecto nos indican que tal circunstancia deriva de la necesidad de solicitar información complementaria a los potenciales usuarios.
- El porcentaje de solicitudes concedidas desciende en reconocimiento de minusvalías y especialmente en ayuda económica a domicilio.
- Las solicitudes resueltas y no concedidas son básicamente denegadas, salvo un pequeño porcentaje que recoge otras situaciones administrativas.
- En los plazos medios, destacan por amplitud las estancias en residencias de discapacitados y pensiones no contributivas por jubilación.

Apéndice VII. Personal

Este apéndice se centra básicamente en los siguientes aspectos:

- Análisis y evolución de la plantilla orgánica del Departamento (Dirección General de Bienestar Social, Dirección General de Familia y Secretaría General Técnica) y del INBS.
- Personal que efectivamente presta sus servicios en dichos organismos a 31 de diciembre de 2005.
- Absentismo
- Formación
- Retribuciones y jornadas de trabajo aplicadas por el sector público y el sector privado en los centros de atención a discapacitados y a tercera edad.

VII. I. Plantilla orgánica

Del análisis de las plantillas orgánicas relativas al Departamento y al INBS correspondiente al periodo de 31 de diciembre de 2002 a 2 de abril de 2005¹⁷, (ver cuadro 9) destacamos:

- La evolución del número de puestos de trabajo contemplados en las plantillas en el periodo analizado, se refleja en el cuadro siguiente:

	2002	2005	% Variación
Departamento	46	82	78
INBS	667	591	(11)
Total	713	673	(6)

Se observa una reducción de 40 plazas en la plantilla, dado que en 2002 su número era de 713, en tanto que en 2005 ascienden a 673; ello representa una disminución del 6 por ciento de plazas contempladas en plantilla en 2002.

El número de empleados del Departamento experimenta un crecimiento del 78 por ciento. Se explica este aumento fundamentalmente por la adscripción al mismo, a partir de 2003, de la Dirección General de Familia, actividad que anteriormente estaba encuadrada en el instituto.

- La composición de dichas plantillas atendiendo a su naturaleza se indica en el siguiente cuadro. De su lectura se deduce que las vacantes han crecido en un 53 por ciento, en tanto que las plazas fijas se han reducido en un 21 por ciento.

	2002	2005	% Variación
Fijos (funcionarios más laborales)	558	442	(21)
Vacantes	141	216	53
Eventuales	14	15	7
Total	713	673	(6)

- En 2005, el 91 por ciento de las vacantes –con un total de 196– corresponden al INBS, destacando igualmente que su número se ha incrementado en un 45 por ciento con relación a 2002. Dichas vacantes se localizan en 2005 fundamentalmente en las residencias propias -Vergel (69 vacantes), Santo Domingo (34 vacantes) y San José (49 vacantes)- y en las guarderías infantiles (19 vacantes).

- Atendiendo a su adscripción por niveles, en el cuadro siguiente se muestra la evolución 2002-2005, de las plazas ocupadas por personal fijo (funcionarios y laborales). Como se aprecia, los niveles C, D y E suponen en torno al 70 por ciento del total de plazas cubiertas; los niveles A y B, han pasado de representar el 26 por ciento al 31 por ciento del total.

¹⁷ A la fecha de elaboración del trabajo, no estaba publicada la plantilla a 31 de diciembre de 2005.

	2002	2005	%Var.
A	41	34	(17)
B	103	104	1
C	143	114	(20)
D	132	106	(20)
E	139	84	(40)
Total	558	442	(21)

Salvo el nivel B que aumenta ligeramente, el resto de niveles presentan unas disminuciones porcentuales significativas.

La adscripción por niveles de las plazas vacantes es la siguiente:

	2002	2005
A	4	15
B	18	31
C	15	15
D	51	84
E	53	71
Total	141	216

Prácticamente todos los niveles experimentan un incremento de plazas vacantes. En 2005, el 79 por ciento de las vacantes se adscriben a los niveles C, D y E; en 2002, ese porcentaje era del 84 por ciento.

VII.2. Personal efectivo a 31 de diciembre de 2005

De acuerdo con la información obtenida a 31 de diciembre de 2005, prestan sus servicios en el Departamento y en el INBS un total de 654 personas, según el siguiente desglose:

	Departamento	INBS	Total
Fijos	52	392	444
Eventuales	7	5	12
Vacantes cubiertas temporalmente	19	179	198
Total personal efectivo	78	576	654
Total puestos plantilla orgánica 2005	82	591	673

De su análisis destacamos:

- El número de empleados efectivos se sitúa en torno al 97 por ciento de los puestos contemplados en plantilla.
- El 92 por ciento de las plazas vacantes de plantilla están cubiertas de forma temporal.
- La temporalidad a 31 de diciembre de 2005 es del 30 por ciento, centrada prácticamente en el INBS.
- En la oferta de empleo de 2005 están contempladas un total de 168 plazas, que representan el 86 por ciento de las plazas vacantes del INBS.

Además de las plazas anteriores, el INBS cuenta a 31 de diciembre de 2005 con 15 puestos de trabajo no contemplados en plantilla para cubrir determinadas necesidades, que se formalizan bajo la fórmula de contrato de acumulación de tareas, contrato de obras o servicio determinado o contrato de proyectos.

VII.3. Absentismo

De acuerdo con la información disponible, se comentan a continuación los datos sobre absentismo relativos al Departamento y al INBS.

VII.3.1. Departamento

El Departamento estima el grado de absentismo de su personal fijo teniendo en consideración dos únicas causas: enfermedad sin baja médica y baja médica por enfermedad o accidente.

De acuerdo con ello, para el periodo 2002 a 2005, se presentan los siguientes datos de absentismo medido en porcentaje de horas sobre el total de horas anuales:

Ejercicio	% horas absentismo
2002	4,45
2003	3,86
2004	1,89
2005	17,74

De 2002 a 2004, se observa una reducción gradual del porcentaje de absentismo en el Departamento. Esta tendencia se rompe en 2005, como consecuencia de dos bajas de larga duración que han incidido de manera significativa en el dato total.

El porcentaje de 2005 representa un total de horas de absentismo de prácticamente 8.000.

VII.3.2. Instituto Navarro de Bienestar Social

El Instituto determina el grado de absentismo de su personal considerando, por un lado, un total de 11 causas y, por otro, cuatro centros o grupos de trabajo (oficinas centrales del INBS, guarderías, residencias y Lur Gorri).

Los resultados para los ejercicios 2004 y 2005 han sido los siguientes:

- Por causas de absentismo, total INBS (en porcentaje de horas).

Causas	2004	2005
Baja médica por enfermedad	6,45	6,48
Baja por accidente	0,31	0,29
Baja maternal	0,36	0,36
Enfermedad sin baja médica	0,82	0,82
Permiso sindical	1,25	1,26
Euskera	0,52	0,49
Asuntos propios	0,92	0,90
Permisos retribuidos	0,68	0,59
Retrasos entrada	0	-
Salidas particulares	0,24	0,22
Formación	0,50	0,53
Total	12,05	11,94

Estos porcentajes de absentismo representan en torno a 87.000 horas de trabajo.

Como causa más relevante se ofrece las bajas médicas por enfermedad, que explican prácticamente el 54 por ciento de las horas de absentismo.

- Por centros de trabajo (en porcentaje de horas) es el siguiente:

Centros	2004	2005
INBS	9,31	9,32
Residencias	15,41	15,27
Lur Gorri	3,08	2,52
Guarderías	7,19	7,00
Total	12,05	11,94

Destaca el grado de absentismo de las residencias -en torno a 57.000 horas-, dentro de las cuales sobresalen las bajas médicas por enfermedad -8,7 por ciento- y los permisos sindicales -2,3 por ciento-.

VII.4. Formación

Sobre la formación del personal señalamos:

VII.4.1. Formación del Departamento

El Departamento no cuenta con un programa específico de formación, aplicándose el general de empleados públicos a través del Instituto Navarro de Administraciones Públicas (INAP).

VII.4.2. Instituto Navarro de Bienestar Social

El INBS ha desarrollado para 2005 un Plan de Formación, en colaboración con el INAP, al objeto de reciclar y mejorar la formación de su personal así como de los Servicios Sociales de Base, de la Dirección General de Familia y de la Fundación Tutelar de Personas con Discapacidad.

Este Plan preveía la realización de 60 acciones formativas y la participación de un total de 1.764 personas. Las acciones se enmarcaban en las siguientes áreas:

- Informática.
- Administración.
- Habilidades sociales y directivas.
- Específicos de secciones.
- Específicos para centros propios.
- Específicos para los Servicios Sociales de Base.

El Plan contempla formas diferentes de organización, desarrollo y participación de las distintas acciones formativas:

- Peticiones individuales al INAP.
- Peticiones de los responsables de las unidades al INAP.
- Cursos organizados por el INAP para el INBS
- Cursos organizados directamente por el INBS y por otras entidades.

De acuerdo con el informe de seguimiento elaborado por la sección de Calidad del INBS, los resultados obtenidos se resumen en los siguientes:

- Se han desarrollado 32 cursos, dejándose de celebrar un total de 28 cursos, es decir, el 48,5 por ciento de los previstos.
- El personal formado alcanza la cifra de 782, es decir, el 44,3 por ciento de los previstos.
- Con relación a las peticiones individuales al INAP de acciones formativas contempladas en el Plan, se solicitaron 183 cursos, siendo atendidos un total de 130, es decir, el 71 por ciento.

- Como causas más relevantes que explican la falta de desarrollo de las acciones formativas se citan:
 1. El personal interesado no ha sido citado por el INAP
 2. Incompatibilidad de las fechas de formación con la actividad profesional de los interesados
 3. Falta de prioridad o disponibilidad de los encargados del INBS para el desarrollar las acciones.
 4. Falta de coordinación entre los responsables del INAP y los centros propios.
- Como recomendaciones que se citan para la mejora de la gestión de la formación, se indican las siguientes:
 1. Elaborar un plan de formación con contenidos más próximos a los intereses de las personas destinatarias y que concilie estos intereses con las necesidades institucionales de formación.
 2. Mejorar la coordinación con el INAP para la ejecución efectiva de las distintas acciones formativas.
 3. Crear una comisión de impulso, ejecución y seguimiento de los cursos programados.
 4. Diseñar el número de acciones formativas atendiendo a la disponibilidad efectiva de los encargados de su ejecución.
- El estudio no contiene referencias sobre la utilidad y calidad de las acciones formativas desarrolladas ni sobre su coste financiero.

VII.5. Retribuciones y jornadas de trabajo aplicadas por el sector público y el sector privado en los centros de atención a discapacitados y a tercera edad.

De acuerdo con la información obtenida, el régimen retributivo aplicable a los distintos centros se resume en los siguientes:

- Discapacitados
 - a) Los centros públicos se rigen por la normativa foral de retribuciones y jornada.
 - b) Los centros públicos gestionados de forma privada en régimen de concierto se rigen desde el 1 de enero de 2005 por un convenio sectorial firmado para la Comunidad Foral. Este convenio afecta a un número aproximado de 500 empleados y el Gobierno de Navarra ha aportado en 2005 un total de 0,71 millones de euros para financiarlo.
 - c) Los centros privados y concertados, por convenios particulares.
- Tercera Edad
 - a) Los centros públicos se rigen por la normativa foral de retribuciones y jornada.
 - b) A los centros privados (concertados y no concertados) se les aplica como punto de partida el convenio marco nacional de residencias privadas de tercera edad, que puede ser mejorado por cada empresa.

El trabajo realizado en este apartado pretendía, por un lado, comparar los distintos niveles retributivos aplicables en cada uno de los sectores públicos y privado; y, por otro, la jornada anual de sus empleados.

Este análisis comparativo se ha visto limitado por la distinta terminología y catalogación de los puestos de trabajo contemplados en cada normativa, así como por la ausencia de información sobre los convenios o pactos particulares de entidades privadas. No obstante, del trabajo realizado y de la información aportada por el INBS destacamos las siguientes conclusiones:

- En discapacitados, las retribuciones aplicadas por el Gobierno de Navarra para sus empleados son, en términos generales, superiores entre un 6 por ciento para monitores y un 44 por ciento para titulados superiores, respecto a las aplicadas en el convenio sectorial la Comunidad Foral; sólo en el caso de empleados de servicios generales son inferiores en un 33 por ciento.

- En tercera edad, de la comparación entre los puestos de trabajo de 14 residencias y las del Gobierno de Navarra, se observan importantes oscilaciones para las tres categorías analizadas; así, para el puesto de gerocultor y el de ATS, las retribuciones del Gobierno resultan entre un 20 y un 30 por ciento superiores; con relación a los médicos, las retribuciones públicas son superiores como media en un 3 por ciento, aunque se observa un intervalo desde el 33 por ciento superior hasta un 14 por ciento inferior.
- Con relación a la jornada, en el cuadro siguiente se indican las horas anuales aplicadas en 2005 de acuerdo con su regulación específica:

Normativa	Jornada laboral	Turnos de mañana, tarde y noche	Turno fijo de noche
Gobierno de Navarra	1.592	1.457	1.535
Convenio discapacitados Comunidad Foral	1.672	1.552	1.530
Convenio marco nacional tercera edad	1.792	-	-

Con carácter general, la jornada laboral del Gobierno de Navarra es inferior al resto de convenios y en algunos supuestos, sensiblemente inferior.

Por último, en el Informe de “análisis y diagnóstico base para la redacción del II Plan Gerontológico de Navarra” se hace referencia, en materia de personal de residencias no públicas de tercera edad, a las siguientes cuestiones:

- Navarra, junto a Andalucía y Galicia, exige los ratios mínimos más elevados de personal directo¹⁸ en centros residenciales con un 0,35 por ciento. No obstante, conviene reseñar que dentro del personal directo, en Navarra se incluyen también limpiadores y cocineros.
- En cuanto a retribuciones, Navarra, en general, ofrece remuneraciones –en euros por hora- por debajo de la media española –sin incluir a Navarra-. Así:

Profesión	Media en Navarra	Media española (sin Navarra)
Asistente social	13,41 e/h	14,6 e/h
Médico	16,2 e/h	20,07 e/h
ATS	13,8 e/h	16,93 e/h
Auxiliar	9,5 e/h	11,38 e/h

¹⁸ Se entiende por personal directo el relativo a médico, gerocultor, ATS y auxiliar de clínica; personal indirecto: limpieza, restauración y mantenimiento; otro personal: fisioterapeuta, psicólogo, educador social y trabajador social.

Apéndice VIII. Gastos en inversiones y transferencias de capital

La evolución presupuestaria de los gastos de capital imputados a los capítulos 6 –Inversiones Reales- y 7 –Transferencias de Capital- del Departamento en su conjunto se refleja en el cuadro siguiente –importe en millones de euros-:

Capítulo	2002	2003	2004	2005	% Var. 2005/2002
Inversiones	9,19	6,48	9,51	10,61	15
Transf. capital	17,68	18,10	13,46	9,08	(49)
Total gastos de capital	26,87	24,58	22,97	19,69	(27)
% s.total gastos del Departamento	17	14	12	10	(41)

Es decir, en el periodo analizado, los gastos de capital se han reducido en un 27 por ciento. Esta disminución procede de la que experimentan los gastos de transferencias –un 49 por ciento-, dado que las inversiones reales han crecido en un 15 por ciento.

Lógicamente esta disminución global se traduce en una pérdida del peso relativo de estos gastos en el total del presupuesto del Departamento, pasando de representar el 17 por ciento de los mismos en 2002 al 10 por ciento en 2005.

Con carácter previo al análisis detallado de estos capítulos, señalamos que en el periodo analizado no constan planes de inversión del Departamento, en los que se detalle los objetivos que se persiguen, los medios para alcanzarlos y los mecanismos de seguimiento de los mismos. En consecuencia, no podemos pronunciarnos sobre el grado de cumplimiento de las políticas de inversión del Departamento.

VIII.1. Gastos en inversiones reales

Los principales comentarios sobre la ejecución de este capítulo son los siguientes:

- La gestión de las inversiones están centralizadas en los servicios centrales del Departamento, excepto las correspondientes al INDJ.
- Estas inversiones se imputan fundamentalmente dentro del programa “Estudios, planificación y obras” adscrito a la Dirección General de Bienestar Social y del programa “Promoción del deporte y promoción juvenil” adscrito al INDJ.
- En torno al 90 por ciento de las inversiones ejecutadas se imputan a los códigos presupuestarios de Edificios y de Otras construcciones. Los importes asignados a estos códigos van disminuyendo en el intervalo 2002 a 2003, como consecuencia de la conclusión de las obras previstas en el Plan Gerontológico (vigente hasta el ejercicio 2000); en 2004 y 2005, se incrementan resultado de las obras del centro de discapacitados San José.
- Centrándonos en los objetivos del informe, dentro del programa “Estudios, planificación y obras”, existen dos líneas que identifican expresamente las inversiones en centros propios de tercera edad y de discapacitados y que presentan la siguiente ejecución (en millones de euros):

Destino	2002	2003	2004	2005	Total
Tercera edad	3,49	1,00	0,13	0,11	4,73
Discapacitados	2,02	2,59	6,10	6,93	17,64
% sobre total inversiones	60	55	66	66	63

Es decir, el 63 por ciento del total de inversiones se destina a gasto para la dependencia. Dentro de ésta, las imputadas a discapacitados concentran el 79 por ciento.

Igualmente se observa la reducción de inversiones en materia de tercera edad –como consecuencia, ya reiterada, de la conclusión de las inversiones del Plan gerontológico- y un incremento progresivo de las destinadas a discapacitados, fundamentalmente por las obras del centro San José.

Atendiendo al centro propio receptor de las anteriores inversiones, en el periodo los gastos se han centrado en –importe en millones de euros–:

Destino	Centro propio	Importe
Tercera edad	El Vergel	3,66
Discapacitados	La Atalaya San José	3,53 12,57

Estos importes representan el 55 por ciento de las inversiones del periodo.

- Además de los gastos anteriores, el INBS ha realizado en el periodo revisado unas inversiones por un total de 0,39 millones en centros propios de dependencia, destinadas fundamentalmente a equipamiento de los centros de San José y El Vergel.

VIII.2. Gastos en transferencias de capital

VIII.2.1. Información Presupuestaria

Del análisis de la evolución presupuestaria, destacamos:

- Estos gastos del INBS han disminuido en mayor proporción que en el conjunto del Departamento, un 49 por ciento frente a un 24 por ciento. Esta reducción se justifica, por una parte, en el presupuesto prorrogado que rige en 2002 y, por otra, en que han concluido, en dicho ejercicio, las principales actuaciones previstas dentro del primer Plan Gerontológico.
- La distribución de estos gastos por artículo económico, en millones de euros, se refleja en el cuadro siguiente:

Artículo	2002	2003	2004	2005	Total
A Corporaciones locales	10,45	9,41	6,79	5,07	31,72
A Empresas privadas	1,92	0,95	-	-	2,87
A Familias	0,27	0,24	0,27	0,22	1,00
A instituciones sin ánimo de lucro	5,03	7,50	6,40	3,79	22,72

Como se observa, todos los artículos presentan una disminución progresiva de sus importes, destacando la inexistencia de transferencias a empresas privadas desde el ejercicio 2004. Entre 2002 y 2005, las destinadas a corporaciones locales han disminuido en un 51 por ciento, y las correspondientes a familias e instituciones sin ánimo de lucro, en un 24 por ciento.

- Centrándonos en el objetivo del informe, de los gastos anteriores se destinan a dependencias los siguientes importes (en millones de euros):

Destino	2002	2003	2004	2005	Total
Tercera edad	7,37	7,62	3,97	2,14	21,10
Discapacitados	1,34	1,44	1,66	1,66	6,10
% sobre total transferencias de capital	49 %	50 %	42 %	42 %	47 %

Es decir, el 47 por ciento del total de transferencias de capital se destina a dependencias. Dentro de éstas, las dirigidas a tercera edad concentran el 78 por ciento.

Las destinadas a tercera edad, han experimentado una reducción significativa en el periodo revisado; en tanto que las de discapacitados, ofrecen un moderado incremento.

- A la hora de determinar los receptores debe tenerse en cuenta que determinadas actuaciones por su carácter plurianual proceden de ejercicios anteriores; cuando ha sido posible su identificación, se incluyen estos importes de forma independiente en los cuadros siguientes. En resumen, los principales receptores de las subvenciones anteriores –por importe superior a 0,3 millones de euros– para el periodo analizado 2002-2005, han sido los siguientes (en millones de euros):

**a) Tercera Edad
Empresas privadas**

Centro	Importe 2002-2005	Importe 2001
Seresgerna, SA	2,14	0,48
Asistencial Rochapea, SA	0,74	1,01

Ayuntamientos

Ayuntamiento	Importe 2002-2005
Cáseda	0,80
Andosilla	1,15
Fustiñana	0,56
Marcilla	0,63
Mendavia	0,91

Instituciones sin ánimo de lucro

Centro	Importe 2002-2005	Importe 2001
Fundación Bellido	0,46	
HH. ancianos R. Guerendiain	1,18	
HH. . San José	3,93	
S. Manuel y S. Severino	2,44	0,82
R. Muruzabal	0,67	
R. San José	2,76	0,20
Clínica P. Menni	3,04	

**b) Discapacitados
Instituciones sin ánimo de lucro**

Centro	Importe
Adacen	1,02

VIII.2.2. Análisis de las convocatorias de transferencias

Con carácter previo conviene reseñar que no existe una convocatoria específica de subvenciones para la construcción de centros, sino que éstas se engloban en la convocatoria anual de ayudas a la inversión en materia de servicios sociales.

Se han analizado las Bases de las Convocatorias de inversiones en materia de servicios sociales para los años 2001, 2002, 2003 y 2005 con el objetivo de conocer el ámbito y objeto de la convocatoria, las modalidades de inversión que se subvencionan y las cuantías establecidas para cada modalidad. Se incluye la convocatoria del 2001 dado que en la muestra analizada, determinadas subvenciones se concedieron basándose en dicha convocatoria. En el año 2004 no hubo convocatoria para inversiones en materia de servicios sociales.

Las disposiciones que regulan el régimen general para la concesión, gestión y control de estas subvenciones se aprueban por Orden Foral; en los años 2001 y 2003, se aprueban en noviembre del año anterior y en los años 2002 y 2005, en enero de ese mismo año.

En cada una de las convocatorias son objeto de subvención aquellas inversiones que se hayan iniciado o realizado durante el ejercicio a que se refiere la convocatoria y, excepto en el año 2001, también a las inversiones realizadas en el ejercicio anterior. De esta manera, aunque en el año 2004 no hubo convocatoria específica las inversiones realizadas en ese año podían solicitar ayuda en el ejercicio 2005.

La modalidad de las subvenciones abarca todos los campos de actuación del INBS. Centrándonos en Tercera Edad y Discapacitados, estas subvenciones, similares en las cuatro convocatorias, se refieren a:

- Inversiones Plan Gerontológico: Transferencias a Entidades Locales.
- Inversiones Plan Gerontológico: Transferencias a Instituciones sin ánimo de lucro.
- Inversiones en centros ajenos para personas discapacitadas.

- Subvenciones para eliminación de barreras.
- Otras inversiones y equipamientos.

Como peculiaridad señalamos que sólo en la convocatoria de 2001 se contemplan las subvenciones a inversiones del Plan Gerontológico realizadas por empresas privadas.

Sobre las cuantías concretas de las subvenciones, no hay modificaciones en las convocatorias 2001 y 2002. Así,

- Nuevas residencias: entidades sin ánimo de lucro, hasta el 50 por ciento de la inversión.
- Nuevas residencias: entidades con ánimo de lucro, hasta el 30 por ciento en Pamplona y Comarca, hasta el 50 por ciento en el resto de Navarra.
- Apartamentos tutelados: hasta 100 por ciento de los costes de honorarios de proyecto y de dirección de obra.
- Reformas y ampliación centros tercera edad: entidades sin ánimo de lucro: hasta 80 por ciento de la inversión.
- Reformas y ampliación centros tercera edad: entidades con ánimo de lucro: hasta 30 por ciento de la inversión en Pamplona y su comarca, hasta 50 por ciento en el resto de Navarra.
- Reformas y ampliación otras edificaciones: entidades sin ánimo de lucro hasta el 90 por ciento de la inversión.
- Equipamiento: entidades sin ánimo de lucro: hasta el 80 por ciento de la inversión.

En la convocatoria del 2003 se mantienen estos porcentajes máximos con dos modificaciones:

- Desaparece la subvención para inversiones promovidas por entidades con ánimo de lucro, tanto si se refieren a nueva construcción o reforma como a ampliación de centros existentes.
- En esta convocatoria se modifica también el porcentaje máximo por equipamiento promovido por entidades locales, reduciéndose desde el 80 por ciento al 50 por ciento.

En la convocatoria del año 2005 las cuantías y porcentajes se simplifican: Adquisición de locales, construcción, equipamiento para tercera edad y otras áreas: hasta el 50 por ciento de la inversión.

Con carácter general, la tendencia observada es la concesión de ayudas por el porcentaje máximo establecido en las convocatorias.

En todas las convocatorias entre las obligaciones del beneficiario se señala que *“la concesión de la subvención conllevará la obligación de mantener los centros en funcionamiento para el fin al que fueran destinados inicialmente durante un mínimo de 30 años”*.

En el caso de subvenciones para equipamiento, la afectación al uso que justificó la subvención se mantendrá durante un mínimo de 10 años.

En el caso de que se interrumpa la afectación antes del periodo mínimo establecido, procederá el reintegro de la parte de subvención no amortizada.

En ninguna de las convocatorias analizadas hemos observado que se indique la existencia de algún tipo de obligación por parte del INBS o las entidades subvencionadas sobre la posibilidad de concertación de plazas. Al respecto, la Orden Foral 14/1998, de 24 de marzo, por la que se incluían determinados proyectos de residencias para la tercera edad en los planes de financiación previstos en el Plan Gerontológico de Navarra (1997-2000), indicaba en sus conclusiones que *“las entidades seleccionadas ofertarán obligatoriamente al INBS la posibilidad de concertación de plazas, en el porcentaje que se establezca en la Resolución de la subvención”*.

De la revisión efectuada sobre una muestra de las anteriores subvenciones se concluye que, con carácter general, los correspondientes expedientes se han tramitado de acuerdo con los requisitos y condiciones señalados en las respectivas convocatorias, conteniendo la documentación e informes técnicos exigidos en las mismas.

Apéndice IX. Gestión de cobros en centros de tercera edad y discapacitados

Con carácter previo, es preciso realizar las siguientes precisiones terminológicas:

a) Precios

Precio máximo en función de cada tipo de centro y de estancia de tercera edad. Se fija anualmente por ley foral de presupuestos, teniendo en cuenta tanto los costes directos como el porcentaje de costes generales imputables. La determinación de estos precios máximos deberá tender a equipararse a los precios de mercado en la medida que la situación económica general de Navarra y los niveles de renta y de pensiones de jubilación lo permita.

Inicialmente, se calculan, con referencia al SMI (Salario Mínimo Interprofesional): centro de día, 1 vez el SMI; plaza de válido, 1,5 el SMI; y plaza de asistido, 2,5 el SMI. En los ejercicios 2002 y 2003, al regularse por presupuestos prorrogados, la actualización se fijó de acuerdo al citado SMI, aunque no consta expresamente tal cuantificación; para 2004 y 2005, se determinan directamente en las correspondientes leyes forales de presupuestos. En concreto, los precios máximos aplicados han sido los siguientes (en euros):

Tipo de plaza 3ª edad	2002	2003	2004	2005	% Incremento 2005/2002
Plaza de válido	663,30	676,80	719,30	740,88	12
Plaza de asistido	1.105,50	1.127,50	1.307,82	1.347,10	22
Centro de día	442,20	451,20	719,30	740,88	68

Destaca el incremento del precio de los centros de día, cuyo importe se equipara desde el ejercicio 2004 al precio de la plaza de válido. Igualmente es reseñable el incremento experimentado por los anteriores precios en 2004 con relación al ejercicio anterior de 2003; así, la plaza de válido sube un 6 por ciento, la de asistido un 16 por ciento y el centro de día, un 60 por ciento. Entre 2004 y 2005, el aumento es del 3 por ciento en todos los precios.

Estos precios máximos actúan de referencia para determinar el cálculo de las tarifas de los centros propios, concertados y municipales y de las prestaciones económicas a los usuarios de centros ajenos.

Precio o tarifa fijada por el INBS. Anualmente, el INBS y teniendo como referencia el anterior precio máximo, determina la tarifa a pagar por el usuario de cada centro propio y concertado y tal como se indica "en ningún caso refleja los costes reales que los servicios suponen para el citado INBS". Con carácter general estas tarifas se actualizarán anualmente de acuerdo con la variación del IPC.

De acuerdo con el objetivo del trabajo, las tarifas para el periodo 2002 a 2005 son las siguientes (en euros):

Tipo	2002	2003	2004	2005	% Increm. 2005/2002
3ª edad residencia válido	503,63	523,78	543,69	567,07	13
3ª edad residencia asistido	1.034,77	1.076,17	1.106,30	1.142,81	10
Discapacitados residencia permanente	1.009,56	1.022,34	1.050,97	1.114,96	10
Centro de día. atención + 18 años	141,96	143,76	147,78	121,26	(15)

Aportación individual o cuota. El INBS, partiendo de la tarifa determina anualmente la aportación económica de cada usuario en función de su renta y de la composición de la unidad familiar. Se establece como límite que dicha cuota no podrá alcanzar el 100 por ciento de la renta del usuario.

b) Costes

Gasto de centro propio, el determinado a través de los presupuestos administrativos de cada centro propio.

Módulo de cada centro concertado, fijado en el respectivo concierto atendiendo a las características del centro y a las exigencias del concierto.

Precio de centros ajenos, fijado por cada centro ajeno en función de sus propios criterios.

Prestación económica a personas usuarias de centros ajenos. Cantidades entregadas por la Administración a los usuarios de centros ajenos para el pago de los servicios recibidos. Se determina por el INBS teniendo en cuenta la aportación efectiva o cuota y el precio máximo.

c) Reconocimiento de deuda

Las personas obligadas al pago de los servicios de forma permanente y continuada en centros residenciales que, por carecer de ingresos suficientes, no puedan abonar íntegramente los precios individualizados, deberán suscribir un documento de reconocimiento de deuda a favor del INBS por la diferencia existente entre la tarifa y la cuota.

IX.1. Información presupuestaria-contable

Sobre los derechos reconocidos en centros de tercera edad y discapacitados, conviene previamente poner de relieve dos cuestiones:

- Los ingresos procedentes de las plazas en centros concertados se imputan como menor gasto del coste de los propios conciertos, no constando su importe concreto.
- Los ingresos imputados al presupuesto hacen referencia por tanto sólo a la cuota a pagar por el usuario de los centros propios y al reconocimiento de deuda cobrada.
- Como criterio de registro, se sigue el de caja. Es decir, se reconocen y registran en el presupuesto sólo los ingresos cobrados efectivamente procedentes de los usuarios de centros propios.

Los centros propios son los siguientes:

a) Tercera Edad:

- Residencia El Vergel
- Residencia Santo Domingo
- Centro Psicogeriátrico San Francisco Javier

b) Discapacitados

- Centro San José
- Piso Lur Gorri

En el periodo 2002 a 2005, los ingresos reconocidos por estancias en estos centros propios se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Derechos reconocidos (en millones de euros)	Índice
2002	3,48	100
2003	4,63	133
2004	4,08	117
2005	5,25	151

El incremento observado, un 51 por ciento, procede fundamentalmente de:

- Aumento del número de plazas de la residencia El Vergel, una vez concluidas las obras de ampliación.
- Incremento de ingresos del Centro Psicogeriátrico San Francisco Javier, dado que desde mediados de 2003 se gestionan estas plazas desde el INBS, modificándose al alza la cuota.
- Aumento del 52 por ciento de los ingresos generados por el reconocimiento de deuda.

Por otra parte, de la revisión del procedimiento de cobro señalamos:

- No consta un procedimiento sistemático de actuación para los recibos girados y no cobrados (recibos devueltos).
- Los datos mensuales de cobros reflejados en el Cuadro de Mando y en contabilidad no siempre son coincidentes.

IX.2. Reconocimiento de deuda

IX.2.1. Tercera Edad

El artículo 8 de la Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancias en centros propios y concertados de la tercera edad, señala que:

"Las personas usuarias que no abonen con su aportación económica mensual la totalidad del precio generarán una deuda con el INBS, por la cantidad resultante de la diferencia entre su aportación y el precio fijado por este organismo para sus centros propios o concertados.

Para asegurar el cobro de esta deuda, se les exigirá la constitución de garantías reales o personales..... Estas garantías podrán ser revisadas periódicamente de oficio o a solicitud de parte."

Por tanto, cuando un usuario no abona la totalidad de la tarifa establecida con su aportación económica acumula una deuda con el INBS. Esta deuda, que no genera intereses, se calcula anualmente y se comunica al citado usuario, el cual puede pagarla voluntariamente de forma total o parcial.

Para asegurarse el cobro, el INBS exige la constitución de garantías, que cuando el usuario dispone de patrimonio, son garantías hipotecarias. Excepcionalmente se han constituido garantías personales sobre descendientes del usuario.

Estas garantías hipotecarias se documentan en escritura pública y se inscriben en el Registro de la Propiedad. Su importe máximo se calcula en función de la esperanza de vida del usuario.

Desde el ejercicio 2002, se han constituido el siguiente número de garantías:

Ejercicio	Nº de garantías
2002	1
2003	27
2004	18
2005	57

Si el usuario no dispone de patrimonio, no hay constitución de garantías. No obstante, en el proceso de valoración económica para el ingreso en las residencias, se efectúa un seguimiento sobre las posibles transmisiones patrimoniales realizadas por los solicitantes en los últimos cinco años.

El cómputo de la deuda concluye cuando el usuario cesa en la prestación del servicio, bien por fallecimiento o bien por otras causas. Al tener la consideración de ingreso de derecho público, se pueden utilizar para su cobro todas las herramientas y procedimientos establecidos por la normativa, incluida la vía de apremio.

Normalmente el cobro de la deuda acumulada se efectúa de forma voluntaria por los familiares directos del usuario, de forma global o en pagos parciales, aunque éstos últimos no están regulados expresamente.

Cuando por la vía voluntaria no se consigue la recuperación de la deuda, el INBS puede utilizar dos vías:

- Ejecución de las garantías. Hasta la fecha no se ha ejecutado garantía alguna, dado que no ha sido necesario.

- Cobro por vía ejecutiva. Se remiten a la Hacienda Foral para su gestión, aunque los resultados obtenidos hasta la fecha han sido mínimos debido a las dificultades técnicas y jurídicas para ejecutarse.

Una vez realizados todos los trámites y concluido el proceso de gestión de cobros, la deuda no cobrada adquiere la consideración de irrecuperable.

En cuanto a la deuda generada por ayudas en centros ajenos de la 3ª edad, el procedimiento seguido es similar al descrito en los párrafos anteriores, aunque con ciertas peculiaridades.

Así, la prestación económica que puede percibir un usuario para centros ajenos se calcula entre su aportación personal (calculada en función de su renta y patrimonio) y el precio máximo fijado en las leyes forales de presupuestos para los centros propios y concertados.

Sin embargo, para cuantificar la deuda, la referencia no es el citado precio máximo, sino la tarifa que establece el INBS para sus centros propios y concertados. Así, las personas receptoras de estas ayudas están obligadas a reintegrar al INBS la cantidad resultante de la diferencia entre su aportación y la tarifa fijada por el citado INBS; el resto hasta el precio máximo, se considera irrecuperable.

Es decir, cuando el usuario ocupa una plaza en centro propio o concertado, el importe de la deuda equivale a la prestación económica o ayuda concedida por el Instituto. Si ocupa una plaza en centro ajeno, la deuda generada puede resultar inferior a la citada prestación o ayuda recibida por el usuario, ya que ésta se cuantifica en función del precio máximo, el cual es superior a las tarifas del INBS. Sólo en el supuesto que el precio cobrado por el centro ajeno fuera inferior a los de referencia –precio máximo o tarifa del INBS- la determinación de la deuda podría coincidir con la cantidad efectivamente abonada por el Instituto.

No obstante, desde el INBS manifiestan que en estas ayudas se controla que su importe no exceda del precio a pagar en el centro ajeno.

En nuestra opinión, es preciso regular adecuadamente estas circunstancias y formas de cálculo en la normativa.

IX.2.2. Discapacitados

El artículo 12 del DF 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales, establece:

“Las prestaciones económicas para estancias concertadas se establecen para la atención de ancianos, minusválidos y menores de edad que requieran ser internados en un centro o residencia, y carezcan de recursos económicos suficientes para afrontar el pago de la estancia...”

El beneficiario o representante legal deberá firmar un documento de aceptación de la deuda que se genere, cuyo cobro se hará efectivo sobre los bienes de aquél, cuando dejen de serle prestados los servicios o, en su caso, tras su fallecimiento.

La aceptación de la deuda conlleva la imposibilidad de efectuar transmisión de bienes mientras no se haya saldado la misma.”

De acuerdo con la información obtenida, no se aplican las previsiones anteriores ni se cuantifica la posible deuda generada.

IX.2.3. Situación actual de la Deuda Reconocida por Tercera Edad

El total de la deuda acumulada por los actuales usuarios de residencias de tercera edad que ocupan plaza a 31 de diciembre de 2005 asciende a 36,5 millones de euros, generados por un total de 1.557 personas.

Ahora bien, esta deuda sólo es exigible cuando el usuario deja de percibir el servicio, bien por fallecimiento, bien por otras causas.

La evolución de la deuda generada entre 2002 y 2005 se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Deuda exigible (en millones de euros)	Índice
2002	18,94	100
2003	26,06	138
2004	31,52	166
2005	39,47	208

La deuda generada a 31 de diciembre de 2005 asciende a 39,47 millones de euros y se ha duplicado con relación al ejercicio 2002. Esa deuda responde a un total de 2.774 expedientes o usuarios.

Ahora bien, a la citada fecha, la situación en que se encuentra dicha deuda se refleja en el cuadro siguiente:

Situación	Importe (en millones de euros)	Porcentaje
Deuda cobrada	7,17	18
Deuda irrecuperable	27,80	70
Deuda pendiente de cobro	4,50	12
Total	39,47	100

Es decir, sólo el 18 por ciento de la deuda generada se ha cobrado; porcentaje que puede elevarse hasta un 12 por ciento más si fructifican las gestiones de cobro sobre la deuda que se encuentra en fase de tramitación.

Dentro de la deuda irrecuperable, 27,80 millones de euros, se incluyen las siguientes situaciones:

- Expedientes archivados/anulados, ante la inexistencia de bienes, patrimonio o garantías que puedan ejecutarse.
- Expedientes sobre los que se han efectuado pagos parciales y el resto se considera como incobrable.
- Expedientes pendiente de recursos.
- Expedientes sobre los que se han efectuado pagos parciales y el resto se encuentra pendiente de cobro a los familiares.
- Expedientes pendientes de cobro por vía ejecutiva.

Analizadas las anteriores situaciones, como deuda efectivamente irrecuperable se encuentran un total de 24 millones de euros sobre los que no existe patrimonio o garantías para ejecutar. Sobre el resto, además de la resolución de los correspondientes recursos, quedaría pendiente la posibilidad de actuar por la vía ejecutiva al existir patrimonio; en esta situación se encuentran en torno a 150 expedientes con una deuda generada de 3 millones de euros.

Apéndice X. Tercera Edad

En este Apéndice se analiza básicamente las siguientes cuestiones:

- Evolución del gasto presupuestario en Tercera Edad.
- Planificación.
- Conciertos.
- Prestaciones económicas individuales.
- Comparación de coste/gasto e ingreso por plaza en residencias de la Tercera Edad.
- Evolución de las plazas de Tercera Edad.
- Listas de espera en residencias de Tercera Edad

X.1. Evolución del gasto presupuestario en Tercera Edad

Como complemento a lo indicado en los Apéndices III y IV, los gastos presupuestarios destinados a la Tercera Edad y un conjunto de indicadores relevantes se reflejan en el cuadro siguiente, partiendo de:

- En el periodo 2002 a 2004, estos gastos se reflejan en un programa específico “tercera edad”, en tanto que en 2005 se engloban básicamente dentro de los programas de “atención sociosanitaria” y de “voluntariado, asociacionismo y programas”, que incluyen tanto el gasto en tercera edad como en discapacitados. Por tanto, en este último supuesto, se han considerado solamente los gastos de tercera edad.
- No incluye los gastos de inversión más relevantes, los cuales se imputan a programas del propio Departamento.

Evolución del gasto presupuestario (2002-2005)

Ejercicio	Gastos 3ª Edad (en millones de euros)	% sobre total gastos del INBS	% gastos 3ª Edad sobre PIB de Navarra	Gasto per cápita sobre población >65 años (en euros)
2002	20,33	19	0,16	197,89
2003	20,94	17	0,16	202,92
2004	18,88	14	0,13	182,60
2005	20,45	18	0,13	197,37

De su lectura destacamos:

- Los gastos presupuestarios de tercera edad se han reducido en el periodo analizado en un 0,62 por ciento, destacando la disminución de 2004.
- Si a los anteriores gastos le deducimos los destinados a retribuciones de personal propio, el gasto en actividades propias de la tercera edad ha aumentado en el periodo en un 7 por ciento.
- Con relación a los presupuestos del INBS, estos gastos han ido perdiendo importancia relativa, si bien en 2005 han iniciado una cierta recuperación.
- Sobre el PIB de Navarra, se mantiene en los dos últimos años en un 0,13 por ciento, lo que implica una reducción en el periodo del 18 por ciento.
- Finalmente, el gasto per cápita en la población mayor de 65 años, el correspondiente a 2005 ha recuperado, en términos corrientes, los niveles de 2002. En euros constantes, sin embargo, este gasto per cápita ha disminuido un 9 por ciento entre 2002 y 2005.

X.2. Planificación

La acción social del Gobierno de Navarra para el desarrollo de las políticas para las personas mayores se ha llevado a cabo en los últimos años de acuerdo con el primer Plan Gerontológico de Navarra 1997 a 2000.

Este Plan fue aprobado por el Gobierno en marzo de 1997 y ratificado por el Parlamento de Navarra en junio de dicho año.

Si bien dicho Plan tenía vigencia hasta el ejercicio 2000, las principales medidas contempladas en el mismo siguen vigentes y se han seguido calculando los indicadores de dicho plan. Estos indicadores han marcado los objetivos de la política del Gobierno en esta materia y su seguimiento se comenta en los apartados correspondientes.

En la actualidad, se encuentra en fase de elaboración el 2º Plan Gerontológico. Para ello, se ha contado con diversos estudios previos de análisis de la situación; entre ellos destacamos los siguientes:

“Informe evaluativo de las políticas de atención a la Tercera Edad en Navarra”, de agosto de 2005, de la Dirección General de Bienestar Social (Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección). Como objetivo se plantea, a partir de las medidas contempladas en el Plan, conocer los cambios experimentados en los recursos de atención a la Tercera Edad, la situación de los mismos en la actualidad y las mejoras que se precisan.

Las conclusiones sobre indicadores las comentaremos en los apartados posteriores correspondientes; sobre lo que el estudio llama “lo que queda por hacer al objeto de su consideración en el futuro 2º Plan”, destacamos los siguientes aspectos:

- Fomento, en los clubes y asociaciones, no sólo de actividades recreativas sino también formativas, de mantenimiento, de fomento de hábitos saludables y de voluntariado. En definitiva, canalizar a través de esta red, las políticas preventivas y de participación.
- Intensificar los esfuerzos por favorecer la permanencia en el hogar de las personas mayores, lo que implica avanzar en:
 - a) Elevar los baremos de las ayudas económicas extraordinarias (reformas hogar, accesos, etc.)
 - b) Alcanzar, en aquellas áreas no cubiertas, los niveles de cobertura marcados en el Plan.
 - c) Desarrollo del “Programa de atención comunitaria a personas con dificultades de autovalimiento”, definiendo, entre otros, un modelo de gestión que permita una mayor individualización de la atención, niveles mínimos a exigir en todo el territorio foral, condiciones mínimas exigibles a la iniciativa privada, mejora de la coordinación sociosanitaria en la atención a domicilio, garantizar la formación sanitaria y de apoyo técnico y económico a las familias cuidadoras, fomentar y articular el voluntariado y difundir la existencia de Centros de Día y sus funciones.
- Avanzar en la calidad técnica de las atenciones en los centros, tanto residenciales como de día, desarrollando programas innovadores de fomento de la autonomía, estimulación cognitiva y atención a las necesidades psicológicas. En esta línea, se pretende igualmente fomentar el uso individual de las habitaciones residenciales.
- Formación continua de los profesionales, tanto de atención al domicilio como de residencias y centros de día.
- Disponibilidad de datos precisos para la toma de decisiones tanto puntuales como de planes periódicos sobre: gestión, características de las personas mayores, de las personas usuarias de los diversos servicios, prestaciones ofrecidas, coste de las mismas, etc.

“Análisis y diagnóstico base para la redacción del plan para la promoción y atención a las personas mayores en Navarra (2º Plan Gerontológico)”, de diciembre de 2005, de la Dirección General de Bienestar Social. Su objetivo consistía en diagnosticar la situación actual de las políticas para las personas mayores para permitir definir las estrategias de una nueva política social para este segmento de población. Este estudio concluye con un apartado de síntesis, del que destacamos los siguientes aspectos:

- Puntos fuertes: Navarra presenta una tasa de cobertura de estas políticas de las más elevadas de España y se observa una buena predisposición e implicación de los principales actores de estas políticas para mejorar el sistema social a las personas mayores.
- Puntos débiles: Los cambios de la sociedad han modificado las necesidades en servicios sociales para los mayores, falta de masa crítica de usuarios en determinadas acciones ante la política de proximidad seguida, falta de reconocimiento profesional a los actores del sector social y falta de coordinación en la intervención de los diversos departamentos implicados en la acción social.

X.3. Conciertos de Tercera Edad

Dentro de este apartado analizamos:

X.3.1. Criterios de concertación

Los criterios para concertar plazas de tercera edad no constan explicitados de forma expresa. En la decisión, se tienen en cuenta diversos factores, tales como demanda de plazas en la zona concreta, listas de espera en la misma, naturaleza de las plazas a concertar y viabilidad del proyecto y personal a su servicio.

Existe un concierto con una residencia fuera del territorio foral, en concreto en La Rioja.

X.3.2. Evolución del número de conciertos y de su gasto presupuestario (2002-2005)

La determinación exacta del gasto presupuestario en conciertos está afectada por el criterio contable aplicado para su registro. Es decir, el INBS contabiliza como gasto presupuestario de los conciertos su importe neto, esto es, una vez deducido del mismo la cantidad abonada por los distintos usuarios a cada centro, de acuerdo con los cálculos efectuados por el INBS para la aceptación de su petición de plaza.

Teniendo en cuenta el párrafo anterior, el número y el gasto presupuestario derivado de los conciertos de tercera edad se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Número de conciertos	Gasto neto en conciertos (en millones de euros)	Índice	% sobre total gasto en 3ªedad
2002	16	9,91	100	49
2003	16	10,62	107	51
2004	15	10,50	106	56
2005	16	10,77	109	53

Es decir, el número de conciertos permanece prácticamente estable en el periodo; en cuanto a su gasto neto, ha experimentado un incremento del 9 por ciento, ligeramente inferior al incremento de la tasa de incremento de precios acumulada -9,8 por ciento-.

Estos conciertos representan sobre el total de gastos de tercera edad un porcentaje superior al 50 por ciento.

Con carácter general, las cantidades anteriores se abonan a las residencias concertadas cada dos meses, en función de la ocupación del último día del semestre anterior y se regularizan semestralmente.

Como obligaciones informativas hacia el INBS, antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente estas entidades concertadas deben remitir, en modelo normalizado, las memorias técnica y económica reflejo de la actividad desarrollada en cada ejercicio. Con esta información se pretende analizar, además de

una evaluación global de su funcionamiento, el cumplimiento del módulo de empleados por plaza (cuyos resultados se plasman en el Apéndice XIV)

X.3.3. Módulo aplicable en los conciertos y su evolución (2002-2005)

La determinación concreta del módulo se fija en cada proceso de concertación en función de las características y estructura de costes del proyecto a concertar. Con carácter general, se diferencia entre residencias de titularidad pública – bien gestionadas directamente por los ayuntamientos o bien externalizada su gestión-, de entidades sin ánimo de lucro (congregaciones religiosas) y de entidades privadas mercantiles.

El módulo aplicable a las de titularidad pública es inferior ya que no se incluye fundamentalmente los gastos derivados de las amortizaciones de las instalaciones ni los gastos financieros.

Un resumen de los módulos aplicados por plaza concertada y su evolución entre 2002 y 2005 se refleja en el cuadro siguiente:

Titularidad	Precio Módulo (en euros)		% Var. 2005/2002
	2002	2005	
Pública	1.215	1.342	10
Instituciones sin ánimo de lucro	1.253	1.384	10
Privada mercantil	1.491	1.647	10

Es decir, en el periodo analizado, los precios de conciertos han experimentado un idéntico incremento del 10 por ciento.

Para ambos ejercicios, igualmente, el precio aplicado en las privadas es superior en un 23 por ciento al aplicado en las plazas de titularidad pública y un 19 por ciento a las de instituciones sin ánimo de lucro.

X.3.4. Análisis sobre las plazas concertadas y su evolución

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las plazas concertadas, distinguiendo entre plazas para válidos y para asistidos.

Nº Plazas concertadas	2002	2003	2004	2005	% Var. 2005/2002
Asistidos	930	930	922	937	1
Válidos	42	42	42	15	(64)
Total	972	972	964	952	(2)

Como se observa, las plazas para asistidos representan un porcentaje superior al 95 por ciento del total de plazas concertadas. Este total ha visto disminuido su número en un 2 por ciento entre 2002 y 2005, especialmente las correspondientes a válidos.

Por la titularidad de los centros y por su adscripción geográfica, señalamos los siguientes aspectos:

- El número de conciertos con entidades privadas mercantiles es de 9, con entidades públicas 3 y con instituciones sin ánimo de lucro, 4.
- Pamplona y su comarca concentran en torno al 35 por ciento de las plazas asistidas concertadas, todas ellas gestionadas por 5 entidades privadas mercantiles, excepto 30 plazas gestionadas por una institución sin ánimo de lucro. No existen en 2005 plazas concertadas para personal válido.
- Las plazas concertadas para válidos se concentran en el área de Tafalla, en una residencia de titularidad pública.
- Con carácter general, el grado de ocupación de las plazas concertadas es prácticamente el 100 por ciento.

X.4. Prestaciones económicas individuales

X.4.1. Características generales de estas ayudas

El objetivo de estas ayudas es posibilitar el acceso de personas mayores en centros no propios ni concertados del INBS mediante aportaciones económicas individuales.

Estas ayudas están dirigidas a personas mayores de 65 años que, por sus especiales características o circunstancias sociales y familiares requieran una atención específica y cuya situación económica no les permita satisfacer la tarifa completa correspondiente en el centro.

Estos centros ajenos pueden ser: centros de día, estancia diurna, plaza de asistido y plaza de válido.

Los perceptores de estas ayudas han de reunir los siguientes requisitos:

- Tener la condición civil de navarro o residir en la Comunidad Foral con una antigüedad de 10 años anteriores a la solicitud.
- Ser mayor de 65 años.
- Ser menor de 65 años y tener imposibilidad de vivir de forma independiente.
- No contar con medios actuales para el pago de la tarifa completa del centro y no haber transmitido bienes de capital mobiliario o inmobiliario.

La ayuda económica mensual presenta unas cuantías máximas que, por ejemplo para 2005, son las siguientes: Centro de día, 479,14 euros/mes; plaza asistida, 751,68 euros/mes; y plaza de válido, 328,86 euros/mes.

Las personas receptoras de estas ayudas generan deuda con el INBS que, eventualmente, pagarán con sus bienes futuros o sus herederos con la aceptación de la herencia. Están excluidas de esta generación de deuda las ayudas destinadas a centros de día.

Normalmente las solicitudes de estas ayudas para estancias en centros ajenos se tramitan desde los servicios sociales de base y una vez que la persona está ingresada en el centro. Una vez recibida, se le hace la valoración correspondiente y se le asigna una puntuación, concediéndole, en su caso, la ayuda solicitada. Esta ayuda se abona directamente al centro en el que está acogido el perceptor.

Con carácter general, no existen plazas concertadas desocupadas y simultáneamente plazas con ayuda directa.

El procedimiento administrativo aplicado es, en general, adecuado a la finalidad de la ayuda.

X.4.2. Información presupuestaria (2002-2005)

De acuerdo con las liquidaciones presupuestarias, el gasto por estas ayudas ha sido el siguiente:

Ejercicio	Importe (en millones de euros)	Índice
2002	3,33	100
2003	3,28	98
2004	3,16	95
2005	3,28	98

Por tanto, se observa una cierta estabilidad en los importes presupuestarios del periodo analizado.

Atendiendo a la naturaleza de la prestación, estas ayudas se distribuyen –en millones de euros– en:

Ejercicio	Centro de día	Asistidos	Válidos	Total (en millones de euros)
2002	0,10	2,36	0,87	3,33
2003	0,11	2,30	0,87	3,28
2004	0,12	2,17	0,87	3,16
2005	0,10	2,24	0,94	3,28

Como se observa, en torno al 70 por ciento del total de ayudas se dirige a financiar las plazas de asistidos en centros ajenos.

Atendiendo al importe de la ayuda máxima, en el cuadro siguiente se muestra la evolución de la misma:

Euros/mes	2002			2005		
	Centro de día	P. asistido	P. válido	Centro de día	P. asistido	P. válido
Ayuda máxima	No consta	679,14	309,54	479,14	751,68	328,86

Es decir, la plaza de asistido ha experimentado un aumento del 11 por ciento, en tanto que el aumento de la ayuda máxima en la plaza de válido ha sido del 6 por ciento. Destaca igualmente que la ayuda por centro de día en 2005 –aunque ya se observa desde 2003- supera significativamente la ayuda de plaza de válido.

Por último, el número de beneficiarios de estas ayudas se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Centro de día	Asistidos	Válidos	Número total
2002	34	428	344	806
2003	20	294	258	572
2004	25	269	269	563
2005	20	302	262	584

Como se observa, el número de beneficiarios se ha reducido significativamente en 2003 con respecto al ejercicio anterior –un 29 por ciento menos-, manteniéndose en niveles muy semejantes el resto de años. La mayor concentración de beneficiarios se detecta en plazas de asistidos.

El 64 por ciento de las plazas de asistidos se concentran en las áreas de Pamplona, Tudela y Estella; el 71 por ciento de las plazas de válidos se adscriben a las áreas anteriores. En centros de día, el 61 por ciento de los beneficiarios corresponde a Navarra Noroeste.

En cuanto a la gestión de estas ayudas, disponemos de datos de 2004 relativos a solicitudes presentadas y su tramitación. Estos datos son los siguientes:

Solicitudes 2004	Número
Presentadas	810
Concedidas	638
Denegadas	58
Archivadas	114

Por tanto, el número de solicitudes concedidas representa el 79 por ciento de las presentadas.

X.5. Comparación de gasto/coste e ingreso por plaza en residencias de tercera edad y su evolución 2002-2005

Partiendo de las consideraciones previas metodológicas que sobre estos conceptos se efectúan en el Apéndice IX, a continuación analizamos el coste/gasto medio por plaza con el ingreso que genera la misma en las residencias de la Tercera Edad.

X.5.1. Centros propios y concertados

- Gasto mensual por plaza en centros propios.

Este gasto se calcula por el INBS a partir de los presupuestos administrativos de cada centro, mediante la determinación del importe de los gastos presupuestarios directamente afectados al mismo - que se refieren básicamente a personal, bienes corrientes y servicios e inversiones efectuadas desde el INBS-, dividido por el número medio de plazas ocupadas. Dada su naturaleza de gasto presupuestario, no incluye la parte proporcional de cargas generales o costes indirectos ni la amortización de las instalaciones.

En el cuadro siguiente se muestra este gasto medio por plaza y su evolución, teniendo en cuenta que no ha sido posible determinar el correspondiente a 2004 ante la falta de información sobre los gastos de personal específicos como consecuencia del cambio del sistema informático de gestión de nóminas.

Ejercicio	Gasto por plaza en centro propio (en euros)	Índice
2002	1.745,66	100
2003	1.898,78	109
2004	n.d.	-
2005	2.678,49	153

Por tanto, entre 2002 y 2005 el gasto por plaza en centro propio del Gobierno de Navarra se ha incrementado en un 53 por ciento. Este incremento está originado fundamentalmente tanto por los aumentos del gasto de personal –retribuciones más cargas sociales- de la residencia de El Vergel, que entre 2003 y 2005 han incrementado sus gastos de personal en un 66 por ciento, como por una reducción global de las plazas ocupadas –de 309 en 2003 a 269 en 2005-.

- Módulo mensual medio por plaza concertada

De acuerdo con los distintos precios que rigen los conciertos, se ha calculado el módulo medio por plaza, obteniéndose los siguientes resultados:

Ejercicio	Módulo medio por plaza en centro concertado (en euros)	Índice
2002	1.404,08	100
2003	1.450,42	103
2004	1.491,03	106
2005	1.550,67	110

Es decir, en el periodo analizado el módulo ha experimentado un crecimiento medio del 10 por ciento.

Por otra parte, se ha intentado comparar el valor del módulo con el coste real de la plaza en las residencias concertadas. El INBS no dispone de datos generales sobre los costes reales en residencias concertadas; no obstante, en 2004 se efectuó una primera aproximación a la cuestión mediante un análisis de las cuentas de explotación de las cuatro mayores residencias concertadas; los resultados obtenidos para dicho año 2004 sitúan el coste real por plaza entre 1.331,83 a 1.835,10 euros al mes. Intervalo éste que contiene al valor del módulo aplicado por el Gobierno.

- Precio mensual máximo por plaza.

De acuerdo con las leyes forales de presupuestos generales de Navarra, en el cuadro siguiente se indican los precios máximos a abonar por cada usuario de la plaza atendiendo a la tipología de la misma y su evolución.

Tipo de plaza	2002	2003	2004	2005	% Incr. 2005/2002
Plaza de válido	663,30	676,50	719,30	740,88	12
Plaza de asistido	1.105,50	1.127,50	1.307,82	1.347,10	22

Por tanto, en el periodo, el precio de asistido ha subido en mayor proporción que el de válido.

- Tarifa mensual fijada por el INBS.

Anualmente, el INBS y teniendo como referencia el anterior precio máximo, determina la tarifa a pagar por el usuario de cada centro propio y concertado. Para el periodo analizado, estas tarifas son las siguientes:

Tipo de Plaza	2002	2003	2004	2005	% Incr. 2005/2002
Válido	503,63	523,78	543,69	567,07	13
Asistido	1.034,77	1.076,17	1.106,30	1.142,81	10

Al contrario que en el precio máximo, la tarifa de la plaza asistida ha experimentado un menor crecimiento que la de válido.

- Cuota media mensual.

Indica la aportación media realizada por el usuario de la plaza atendiendo a sus circunstancias personales y económicas. En el periodo analizado, las cuotas medias o aportaciones medias efectuadas han sido las siguientes:

Tipo de Plaza	2002	2003	2004	2005	% Incr. 2005/2002
Válido	377,73	394,41	430,95	447,35	18
Asistido	552,01	611,49	635,45	693,24	26

Es decir, las aportaciones de los usuarios han crecido en mayor medida que las tarifas o los precios máximos. Especial incremento se observa en las plazas de asistido.

El valor de 2005 conviene ponerlo en relación con la pensión media mensual de jubilación en Navarra que en enero de 2005 asciende a 750,25 euros/mes. En consecuencia, las aportaciones de los usuarios están por debajo de la pensión media, si bien en el caso de asistidos se aproxima bastante. Al respecto, conviene señalar que el vigente marco normativo establece que ningún residente en centro propio y concertado abonará por su plaza el 100 por ciento de su renta.

De la interrelación de los cuadros anteriores y teniendo en cuenta las salvedades y limitaciones que en toda comparación se aprecian y más al tratar con valores medios, extraemos las siguientes conclusiones:

- Relación gasto mensual por plaza en centro propio y módulo por plaza concertada. A continuación comparamos –en euros– para 2002 y 2005 la relación existente entre el gasto en centro propio y el módulo por plaza.

Ejercicio	Gasto por plaza	Módulo	% gasto sobre módulo
2002	1.745,66	1.404,08	24
2005	2.678,49	1.550,67	73

En todos los años analizados, el gasto por plaza en centro propio supera de forma significativa el módulo por plaza; además, esta tendencia se está incrementando, dado que ha pasado del 24 por ciento en 2002 al 73 por ciento en 2005. En conclusión y con independencia del análisis sobre calidad del servicio, el coste de la prestación directa por el Gobierno de Navarra en 2005 es superior en un 73 por ciento al módulo por plaza que paga el mismo a un centro concertado.

- Comparación entre el gasto/módulo mensual por plaza con la tarifa media y cuota media abonada por el usuario. Para efectuar esta comparación, se ha calculado la media de la tarifa y de la cuota atendiendo al número de plazas asistidas y válidas. Esta comparación se efectúa tanto para la plaza de centro propio como de concertado.

Indicador plaza propia	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Gasto plaza	1.745,66	100	2.678,49	100
Tarifa media	731,83	42	911,99	34
Cuota media	452,61	26	594,66	22

Es decir, en centro propio, la distancia entre el gasto de la plaza y la tarifa y cuota media ha ido aumentando. Así, en 2002, la tarifa cubría un 42 por ciento del gasto y la cuota un 26 por ciento del mismo; en 2005, esos porcentajes son del 34 y 22 por ciento, respectivamente.

Por otra parte, la relación entre la cuota y la tarifa pasa de cubrir aquélla un 62 por ciento de ésta en 2002, a un 65 por ciento en 2005. Es decir, se ha incrementado en tres puntos el esfuerzo o aportación del usuario respecto a la tarifa.

Indicador plaza concertada	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Módulo plaza	1.404,08	100	1.550,67	100
Tarifa media	1.010,15	72	1.133,57	73
Cuota media	543,93	39	689,30	44

En plazas concertadas, se mantiene en parecidos niveles en ambos ejercicios la distancia entre el módulo y la tarifa y cuota media.

Hay que destacar igualmente que la tarifa cubre más del 70 por ciento del módulo y la cuota más del 40 por ciento del mismo. En centros propios, esos porcentajes se cifraban en torno al 35 y 25 por ciento, respectivamente.

En cuanto a la relación entre tarifa y cuota, en 2002 ésta cubría el 54 por ciento de la tarifa, en tanto que en 2005, el porcentaje resultante es del 61 por ciento. Por tanto, se ha incrementado en siete puntos la aportación del usuario, en tanto que en los centros propios este incremento es de tres puntos.

- Relación entre precio mensual máximo, tarifa y cuota por plaza de válido y de asistido. Señalamos:

Indicador-plaza válida	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Precio máximo	663,30	100	740,88	100
Tarifa	503,63	76	567,07	77
Cuota	377,73	57	447,35	60

Para las plazas de válido, se mantiene en parecidos niveles en ambos ejercicios la distancia entre el precio máximo y la tarifa y cuota, con un incremento de tres puntos en ésta última.

La relación entre la cuota y la tarifa es del 75 y del 79 por ciento, respectivamente. Este aumento confirma la conclusión de que se observa un mayor esfuerzo o aportación del usuario en 2005 respecto a 2002.

Indicador. plaza asistida	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Precio máximo	1.105,50	100	1.347,10	100
Tarifa	1.034,77	94	1.142,81	85
Cuota	552,01	50	693,24	51

En asistidos, se observa una cierta reducción de la tarifa sobre el precio máximo, manteniéndose en términos semejantes la cuota.

La comparación entre cuota y tarifa es del 53 y del 61 por ciento. Nuevamente confirmamos la mayor aportación en 2005 por parte del usuario.

Por otra parte, de la comparación conjunta observamos que la tarifa de asistidos cubre en torno al 90 por ciento el precio máximo, en tanto que en válidos ese porcentaje se reduce hasta el 76 por ciento. Las cuotas, en cambio, presentan un porcentaje del 50 por ciento para asistidos y del 60 por ciento para válidos.

X.5.2. Precios en centros ajenos

De acuerdo con la información obtenida de diversas fuentes, podemos señalar los siguientes precios medios de las residencias privadas:

En 2001, la asociación Inforesidencias calcula un precio promedio entre sus residencias afiliadas que sitúa el precio de la plaza entre los 1.057 hasta 1.387 euros por mes y plaza.

En 2003, de acuerdo con la revista Negocios y Gestión Residencial los precios máximos de las residencias en España se situaban entre 1.000 y 2.300 euros al mes por plaza; el precio en Navarra se fijaba en 1.200 euros.

En 2005, la citada asociación Inforesidencias, sitúa el precio promedio de la plaza entre los 1.220 y los 1.572 euros mes. Superan claramente esta media, las ciudades de Madrid y Barcelona, con un 20 y un 10 por ciento más, respectivamente.

Finalmente, en una relación que dispone el INBS del 2006, se observan los siguientes precios para las residencias ajenas:

- Plaza de asistido: desde 1.100 hasta 2.365 euros/mes.
- Plaza de válido: entre 700 y 1600 euros/mes.

Los anteriores precios se pueden poner en relación con:

- Las ayudas máximas que en 2005 concede el INBS para estancias en centros ajenos se sitúan en:
 - a) Plaza de asistido: hasta 751,68 euros/mes.
 - b) Plaza de válido: hasta 328,86 euros/mes.
- La pensión media de jubilación en Navarra en 2005 se calcula en 750,25 euros/mes.

Con todas las limitaciones observadas de información, sí podemos concluir que el precio por plaza de asistido en residencia ajena supera ampliamente la pensión media de jubilación de Navarra; el precio más barato de la plaza de válido podría cubrirse con la citada pensión media.

Si consideramos la posibilidad de contar con las ayudas públicas correspondientes, un ciudadano podría acceder al tramo inferior del precio de la plaza de válido.

Lógicamente sin contemplar la existencia de otras fuentes económicas que pudieran concurrir en el citado usuario.

X.6. Evolución del número de plazas de Tercera Edad

X.6.1. Plazas residenciales

En los cuadros siguientes analizamos la composición y evolución del número de plazas residenciales de tercera edad dentro del territorio de la Comunidad Foral, atendiendo a diversos criterios.

La evolución del número total de plazas residenciales atendiendo a su tipología de gestión es la siguiente:

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	398	395	459	439
Concertada (*)	906	906	940	935
Ajena	3.678	3.714	4.109	3.987
Total	4.982	5.015	5.508	5.361
Índice	100	101	111	108
Nº de centros	74	74	75	73

(*) excluidas las plazas concertadas fuera de la Comunidad Foral.

De su análisis destacamos:

- En el periodo analizado, el número de plazas residenciales ha aumentado en un 8 por ciento. El número de centros permanece con cierta estabilidad.
- En 2005, los centros se distribuyen: 3 propios del Gobierno de Navarra, 16 centros concertados y 54 centros ajenos.
- Las plazas propias del Gobierno de Navarra¹⁹ han aumentado un 10 por ciento en el periodo; las concertadas, un 3 por ciento y las ajenas, un 8 por ciento.
- El número medio de plazas por centro evoluciona desde las 67 plazas en 2002 hasta las 73 plazas en 2005.

¹⁹ Referidas a los centros de Santo Domingo (Estella), El Vergel (Pamplona), Centro Psicogeriátrico S. F. Javier (Pamplona) y Pabellón Azul (Pamplona) –hasta 2003–.

- La estructura del total de plazas en función de su tipología se mantiene en un 75 por ciento en centros ajenos, un 17 por ciento en centros concertados y un 8 por ciento en centros propios.

En función del destinatario de las plazas –válido o asistido-, el anterior número se distribuye en:

Tipo de plaza/centro	2002		2003		2004		2005	
	Asistidos	Válidos	Asistidos	Válidos	Asistidos	Válidos	Asistidos	Válidos
Propias	171	227	246	149	271	188	263	176
Concertadas	864	42	864	42	898	42	920	15
Ajenas (*)	859	2.819	1.057	2.657	1.611	2.498	1.811	1.829
Total	1.894	3.088	2.167	2.848	2.780	2.728	2.994	2.020
Índice	100	100	114	92	147	88	158	65

(*) En 2005, sólo ocupadas

Señalamos los siguientes aspectos:

- El número de plazas para asistidos ha crecido en el periodo en un 58 por ciento; en tanto que las plazas de válidos se han disminuido en un 35 por ciento.
- En los centros propios, las plazas de válidos eran predominantes en 2002; en cambio, en 2005, el mayor número corresponde a asistidos.
- En los conciertos, las plazas se refieren fundamentalmente a asistidos –un 98 por ciento en 2005-.
- En centros ajenos, se ha pasado de un mayor peso relevante de las plazas de válidos en 2002 a prácticamente una equiparación entre ambas en 2005.
- La estructura de las plazas de válidos se mantiene en un 91 por ciento en centros ajenos y un 9 por ciento en propios más concertados. Con relación a las plazas de asistidos, esa proporción era en 2002 del 45 y 55 por ciento, pasando en 2005 a un 60 y un 40 por ciento, respectivamente.

El total de plazas por áreas geográficas de Navarra, distinguiendo por tipo de gestión y su comparación entre 2002 y 2005, se indica en el siguiente cuadro:

Área/Tipo	2002				2005			
	Propias	Concertadas	Ajenas	Total	Propias	Concertadas	Ajenas	Total
Noroeste	-	100	407	507	-	90	330	420
Nordeste	-	17	328	345	-	20	297	317
Estella	110	226	505	841	102	210	583	895
Tafalla	-	89	495	584	-	89	560	649
Tudela	-	129	584	713	-	121	713	834
Pamplona	288	345	1.359	1.992	337	405	1.504	2.246
Total	398	906	3.678	4.982	439	935	3.987	5.361

Los principales comentarios que se deducen del cuadro anterior hacen referencia a:

- Cuatro áreas de Navarra no disponen de centros propios. Todas las zonas, en ambos periodos, tiene plazas concertadas y ajenas.
- De acuerdo con los comentarios de párrafos anteriores, predominan de forma relevante las plazas ajenas en todas las zonas.
- La variación de 2005 sobre 2002 es negativa en las áreas del Noroeste y Nordeste; en el resto de áreas se incrementa el número de plazas, destacando los aumentos de Tudela -17 por ciento- y de Pamplona -13 por ciento-.
- La comarca de Pamplona asume el 40 por ciento del total de plazas en 2002; en 2005, ese porcentaje es del 42 por ciento. En plazas propias, concentra en torno al 75 por ciento y en concertadas, sobre el 40 por ciento.
- En 2002, en todas las áreas de Navarra, el número de plazas de válidos era superior a las de asistidos; sin embargo, en 2005, sólo el área de Tafalla mantiene esa relación, ya que en el resto, las plazas de asistidos son mayoritarias.

El índice de cobertura del total de plazas residenciales sobre la población navarra mayor de 65 años, se refleja a continuación:

Ejercicio	Índice de cobertura	Índice
2002	4,85	100
2003	4,86	100
2004	5,33	110
2005	5,17	107

El índice de cobertura de plazas por cada 100 habitantes mayor de 65 años ha experimentado un crecimiento entre 2002 y 2005 del 7 por ciento, situándose en 2005 en el 5,17 plazas.

Las previsiones del Plan Gerontológico establecían para el 2000 un índice de 5 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años; estas previsiones se desglosaban en 2 plazas para asistidos y 3 plazas para válidos. Si comparamos estos objetivos con el periodo analizado, observamos que globalmente se cumplen los objetivos del Plan a partir de 2004.

Sobre la composición de las plazas asistidas y válidas, en el cuadro siguiente analizamos los índices obtenidos:

Plazas	2002	2003	2004	2005 (*)
Asistidos	1,84	2,10	2,69	2,89
Válidos	3,01	2,76	2,64	1,95

(*) sobre plazas ocupadas

Por tanto, las previsiones del Plan establecían 2 plazas por asistidos y 3 por válidos; en 2005, prácticamente, la proporción es la inversa, ya que se obtiene 3 plazas para asistidos y 2 para válidos.

Por áreas geográficas de Navarra, sólo hemos podido identificar expresamente el índice de cobertura de plazas para el 2004, el cual se refleja a continuación:

Áreas	Índice cobertura 2004
Noroeste	4,81
Nordeste	6,53
Estella	5,91
Tafalla	6,25
Tudela	4,87
C. Pamplona	5,09
Media Navarra	5,33

Por tanto, se encuentran por debajo de la media de Navarra las zonas Noroeste, Tudela y la comarca de Pamplona. Destaca igualmente el alto índice de las zonas Nordeste y de Tafalla.

Finalmente, comparamos, para el ejercicio 2004, la situación de Navarra con la media española, con las comunidades limítrofes, con los valores máximos y mínimos del resto de comunidades autónomas y con determinados países de nuestro entorno europeo. Estos datos se han obtenido del Libro Blanco para las Dependencias.

	Índice cobertura 2004	Índice
Media España	3,78	71
Navarra	5,33	100
Aragón	4,46	84
Castilla y León (máximo)	6,12	115
País Vasco	3,90	73
La Rioja	4,71	88
Galicia (mínimo)	2,08	39

Por tanto, Navarra supera ampliamente a la media nacional y a todas las comunidades autónomas, con la excepción de Castilla y León. En el orden de comunidades autónomas, ocupa la segunda posición después de esta última citada.

De la comparación internacional, destacamos:

	Índice cobertura 2004	Índice
Media España	3,78	71
Navarra	5,33	100
Francia	6,7	126
Holanda	9,0	169
Alemania	4,1	77
Dinamarca	13,0	244

Es decir, todos los países comparados superan, en algunos casos de forma amplia, a la media española; sin embargo, el índice de Navarra es superior al de Alemania.

X.6.2. Plazas de centros de día

A continuación, se analiza la composición y evolución del número de plazas en centros de día en la Comunidad Foral.

La evolución del número total de plazas en centros de día atendiendo a su tipología de gestión es la siguiente:

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	50	45	42	43
Concertada	71	71	91	91
Ajena	194	162	171	203
Total	315	278	304	337
Índice	100	88	97	107
Nº de centros	16	11	16	19

- En el periodo analizado, el número de plazas de centro de día ha aumentado en un 7 por ciento. El número de centros con plazas de día se incrementa en tres.
- En 2005, los centros con plazas se distribuyen: 2 propios del Gobierno de Navarra, 4 centros concertados y 13 centros ajenos.
- Las plazas propias del Gobierno de Navarra²⁰ han disminuido un 14 por ciento en el periodo; las concertadas, han aumentado un 28 por ciento y las ajenas, se han incrementado en un 5 por ciento.
- En torno al 60 por ciento del total de plazas se concentran en la comarca de Pamplona. Igualmente, todas las plazas propias se ofertan en la citada comarca.
- El número medio de plazas por centro evoluciona desde las 20 plazas en 2002 hasta las 18 plazas en 2005.
- La estructura del total de plazas en función de su tipología es en 2002 de 62 por ciento de las plazas en centros ajenos y 38 en propios y concertados; en 2005, esos valores son, respectivamente, del 60 y 40 por ciento.

El índice de cobertura del total de plazas en centro de día sobre la población navarra mayor de 65 años, se indica a continuación:

Ejercicio	Índice de cobertura	Índice
2002	0,31	100
2003	0,27	87
2004	0,29	94
2005	0,33	106

²⁰ El Vergel y Centro Psico geriátrico S. Francisco Javier, ambos de Pamplona

El índice de cobertura de plazas de centro de día por cada 100 habitantes mayor de 65 años ha experimentado un crecimiento entre 2002 y 2005 del 6 por ciento, situándose en 2005 en 0,33 plazas.

La comparación con otras CCAA y durante el ejercicio de 2004, exige añadir a las anteriores plazas de centro de día las correspondientes a estancias diurnas, dado que toda la información comparativa disponible considera conjuntamente ambos conceptos. Con esta información, contrastamos la situación de Navarra con la media española, con las comunidades limítrofes y con los valores máximos y mínimos del resto de comunidades autónomas. Estos datos se han obtenido del Libro Blanco para las Dependencias.

	Índice cobertura 2004	
	(Centro de día más estancias diurnas)	Índice
Media España	0,46	96
Navarra	0,48	100
Aragón	0,34	71
Castilla y León	0,35	73
País Vasco	0,55	115
La Rioja	0,48	100
Cataluña (máximo)	0,95	198
Galicia (mínimo)	0,18	38

Por lo tanto, Navarra se encuentra en una situación intermedia con relación al resto de comunidades autónomas.

X.7. Listas de espera en centros de tercera edad

Previamente al detalle del número de plazas solicitadas en lista de espera conviene poner de manifiesto que una vez que se admite la solicitud de plaza, se procede a una valoración de los aspectos sanitarios y sociales que concurren en la persona, otorgándose una puntuación. Esta puntuación y no la antigüedad de la solicitud es el criterio relevante para la asignación de plazas.

En el cuadro siguiente, observamos la evolución de las plazas en lista de espera totales –solicitudes presentadas y aprobadas- en los cuatro años analizados para el conjunto de recursos asistenciales de Tercera Edad:

Ejercicio	Listas de espera en centros	Índice
2002	604	100
2003	310	51
2004	405	67
2005	412	68

Por lo tanto, en el periodo analizado las solicitudes aprobadas en lista de espera se han reducido en un 32 por ciento. Destaca igualmente la reducción de 2003 sobre 2002, prácticamente la mitad.

No obstante, hay que considerar que, a 31 de diciembre de 2005, existe un total de 252 solicitudes de plazas en proceso de recepción de documentación y pendientes de valoración.

Las anteriores listas de espera se desglosan de acuerdo a varios criterios:

Urgentes o no urgentes. Atendiendo a la puntuación obtenida, se consideran urgentes aquellas solicitudes que obtienen una puntuación social superior a 90 puntos para asistidos y a 80 puntos para válidos. La evolución de plazas urgentes es la siguiente:

Ejercicio	Listas de espera-urgentes	Índice
2002	188	100
2003	127	68
2004	66	35
2005	52	28

Es decir, la reducción de las listas de espera urgentes –un 72 por ciento en 2005 sobre 2002- ha sido superior a la experimentada por el total de las listas. A 31 de diciembre de 2005, de las 52 plazas urgen-

tes, 20 corresponden a plazas de asistidas, 18 a plazas de válido y el resto a diversa tipología; por adscripción geográfica, prácticamente el 60 por ciento se ubican en el área de Pamplona y un 23 por ciento en la de Estella.

Atendiendo al tipo de plaza, en el cuadro siguiente observamos su evolución:

Tipo de plaza	2002	2003	2004	2005
Asistidos	217	180	214	213
Válidos	334	79	137	144
Centro de día	33	27	30	27
Psicogeniátrico	20	22	11	12
Otras	-	2	13	16
Total	604	310	405	412

Es decir, en torno al 85 por ciento de las plazas en espera corresponden a plazas de asistidos y válidos. Reseñamos igualmente, que así como las plazas de válidos se han reducido significativamente entre 2002 y 2005 –en un 57 por ciento–, las plazas de asistidos permanecen prácticamente igual entre ambos ejercicios.

Por su adscripción geográfica, la lista de espera de 2005 se distribuye en las siguientes áreas:

Áreas	Número
Estella	36
Noroeste	16
Nordeste	5
Tafalla	18
Tudela	34
Comarca de Pamplona	303
Total	412

Es decir, el 74 por ciento de las plazas de espera se concentra en la comarca de Pamplona.

Por último, comparamos el porcentaje que representan las listas de espera sobre el total de la población mayor de 65 años de Navarra.

Ejercicio	Población >65 años	Listas de espera	Porcentaje
2002	102.730	604	0,59
2003	103.200	310	0,30
2004	103.382	405	0,39
2005	103.637	412	0,40

Es decir, sobre el total de población mayor de 65 años de Navarra, las listas de espera han pasado de representar en 0,59 por ciento en 2002 a un 0,40 por ciento en 2005.

Apéndice XI. Discapacitados

En este apéndice se analizan básicamente las siguientes cuestiones:

- Evolución del gasto presupuestario en discapacitados.
- Conciertos.
- Prestaciones económicas individuales.
- Comparación de coste/gasto e ingreso por plaza en residencias de discapacitados.
- Evolución de las plazas de discapacitados.
- Listas de espera en residencias de discapacitados.
- Centros ocupacionales.

XI.1. Evolución del gasto presupuestario en discapacitados

Como complemento a lo indicado en los Apéndices III y IV, los gastos presupuestarios destinados a la población con discapacidad y un conjunto de indicadores relevantes se reflejan en el cuadro siguiente, partiendo de:

- En el periodo 2002 a 2004, estos gastos se reflejan en un programa específico “discapacidad”, en tanto que en 2005 se engloban básicamente dentro de los programas de “atención sociosanitaria” y de “voluntariado, asociacionismo y programas”, que incluyen tanto el gasto en tercera edad como en discapacitados. Por tanto, ha sido preciso efectuar una estimación del gasto destinado a la población con discapacidad.
- En noviembre de 2005, el programa incluye como novedad la creación de 230 plazas para atención psicosocial (trastorno mental grave). El gasto imputado a dicho ejercicio por este nuevo concepto asciende a 0,24 millones de euros.
- No incluye los gastos de inversión más relevantes, los cuales se imputan a programas del propio Departamento.

Evolución del gasto presupuestario (2002-2005)

Ejercicio	Gastos discapacitados (en millones de euros)	% sobre total gastos del INBS	% gastos discapc. sobre PIB de Navarra	Gasto per cápita sobre población con minusvalía (en euros)
2002	21,80	20	0,17	781,86
2003	23,54	19	0,18	813,22
2004	23,68	18	0,17	775,69
2005	28,12	25	0,18	897,09

De su lectura destacamos:

- Los gastos presupuestarios para discapacidad han crecido en el periodo un 29 por ciento; este incremento es progresivo a lo largo de los cuatro años analizados. En euros constantes el aumento entre 2002 y 2005 ha sido del 17 por ciento.
- Con relación a los presupuestos del INBS, estos gastos han ido perdiendo importancia relativa hasta el ejercicio 2004, si bien en 2005 han experimentado un significativo incremento, pasando a representar el 25 por ciento de los gastos del INBS.
- Sobre el PIB de Navarra, en 2005 ha recuperado el valor de 2003, un 0,18 por ciento.
- El gasto per cápita sobre la población total con minusvalía se ha incrementado en un 15 por ciento entre 2002 y 2005. En euros constantes, ese aumento es del 4 por ciento.

Por otra parte, conviene poner de relieve que dentro del censo de minusvalías se engloba aquel segmento de población que tiene reconocida tal condición, con independencia de su edad. En el cuadro siguiente, sin embargo, se muestra desglosado dicho censo entre población menor y mayor de 65 años.

Ejercicio	Censo minusvalía	Menor de 65 años	Mayor de 65 años
2002	27.882	16.656	11.226
2003	28.941	16.826	12.115
2004	30.525	17.303	13.222
2005	31.346	18.002	13.344

Se observa un incremento prácticamente similar entre ambos grupos, ya que el de la población menor de 65 años ha crecido en un 8 por ciento, en tanto que el aumento entre los mayores de 65 años ha sido del 19 por ciento.

XI.2. Conciertos

Señalamos los siguientes aspectos:

XI.2.1. Criterios para concertar

Los criterios para concertar plazas con residencias no constan explicitados de forma expresa. Una vez adoptada la decisión de concertar y teniendo en cuenta las necesidades de plazas en la zona concreta y las características del proyecto, se procede a efectuar el proceso de contratación, aplicándose el procedimiento negociado para las residencias de titularidad pública y el concurso para las de titularidad privada.

Los conciertos se aplican tanto a entidades de titularidad pública con gestión privada como de titularidad y gestión privada.

XI.2.2. Evolución del número de conciertos y de su gasto presupuestario (2002-2005)

Al igual que en el caso de Tercera Edad, la cuantificación del gasto presupuestario en conciertos de Discapacitados está afectada por el criterio contable aplicado para su registro: el INBS contabiliza como gasto presupuestario de los conciertos su importe neto, esto es, una vez deducida del mismo la cantidad abonada por los distintos usuarios a cada centro, de acuerdo con los cálculos efectuados por el INBS para la aceptación de su petición de plaza.

Teniendo en cuenta el párrafo anterior, el número y el gasto presupuestario derivado de los conciertos de Discapacitados se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Número de entidades concertadas	Gasto neto en conciertos (en millones de euros)	Índice	% sobre total gasto en discap.
2002	5	12,76	100	59
2003	6	13,62	107	58
2004	6	14,94	117	63
2005	6	16,96	133	68

Es decir, el número de conciertos permanece prácticamente estable en el periodo, representando éstos en torno a 17 centros en régimen de atención residencial, centro de día o piso funcional o con varias de estas modalidades. Estos centros son tanto de titularidad pública gestionados de forma privada y centros privados y de gestión igualmente privada.

En cuanto a su gasto neto, ha experimentado un incremento del 33 por ciento, muy superior al incremento de la tasa de incremento de precios acumulada -9,8 por ciento-. Este aumento de gasto se justifica, como posteriormente se analiza, en el incremento del número de plazas concertadas.

Estos conciertos representan sobre el total de gastos en discapacidad un porcentaje creciente en el periodo, alcanzando en 2005 el 68 por ciento del total de gasto.

Sobre la gestión de conciertos en 2005, conviene indicar los siguientes aspectos:

- La renovación de los conciertos no siempre se efectúa con la celeridad precisa, observándose retrasos de hasta un año en su tramitación.
- El concierto firmado con el centro Ramón y Cajal ha sido denunciado por el INBS ante el elevado porcentaje de desocupación observado -24 por ciento de las plazas concertadas- y el coste que suponía tal circunstancia al citado Instituto -95 por ciento del coste del módulo por plaza-.
- A finales de 2005, se concierta la gestión de cuatro centros públicos de rehabilitación psicosocial (trastorno mental grave) con un total de 230 plazas.
- El 2 de mayo de 2005 se firma el convenio colectivo de los centros públicos concertados de atención a Discapacitados, con el que se regula las condiciones de trabajo del personal de las empresas que gestionan centros de titularidad pública en el periodo de 2005 a 2008. Si bien este convenio afecta a las diversas empresas y sus trabajadores, el Gobierno de Navarra asume el impacto económico del mismo en los conciertos suscritos, estimándose que, para el periodo de vigencia del mismo, su coste ascenderá a 5,47 millones de euros. En 2005, el coste real de este impacto fue de 0,71 millones de euros.

Con carácter general, las cantidades derivadas de los conciertos se abonan a las residencias cada dos meses, en función de la ocupación del último día del semestre anterior y se regularizan en función de la ocupación real cada semestre.

Como obligaciones informativas hacia el INBS, antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente, estas entidades concertadas deben remitir, en modelo normalizado, las memorias técnica y económica reflejo de la actividad desarrollada en cada ejercicio. Con esta información se pretende analizar, además de una evaluación global de su funcionamiento, el cumplimiento del módulo de empleados por plaza (cuyos resultados se plasman en el Apéndice XIV). No consta un procedimiento normalizado escrito para efectuar estas revisiones.

XI.2.3. Módulo aplicable en los conciertos y su evolución (2002-2005)

La determinación concreta del módulo se fija en cada proceso de concertación en función de las características y estructura de costes del proyecto a concertar.

Resultado de lo anterior, existe una heterogeneidad en la cuantificación de los módulos ya que, además del propio proceso de concertación seguido, hay que considerar tanto la naturaleza del servicio prestado (centro de día, plaza residencial o piso funcional) como la tipología de la discapacidad atendida. No obstante, se ha marcado en el INBS una tendencia a medio plazo hacia la homogeneidad en la cuantificación de dicho módulo.

La cuantificación concreta se efectúa mediante un informe económico, en el que se tiene en cuenta básicamente, además de las condiciones establecidas en el pliego concreto, la repercusión del gasto de personal, la cobertura del servicio concertado, el resto de gastos que inciden en la prestación y la estructura de costes respecto a otros centros; con carácter general, el coste de personal viene a representar en torno al 80 por ciento del importe del módulo. No consta un procedimiento escrito que contemple tal proceso de cuantificación.

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, a continuación se muestra la evolución de los módulos medios anuales aplicados entre 2002 y 2005:

Tipo de prestación	Módulo medio (en euros)		% Variación 2005/2002
	2002	2005	
Plazas residenciales	29.424,01	35.082,41	19
Centro de día	13.364,85	16.761,04	25
Pisos funcionales	12.354,17	14.148,76	15

Es decir, en el periodo analizado los precios medios de conciertos han experimentado un aumento variable, siendo el de mayor relevancia el módulo del centro de día. El incremento del módulo de las plazas residenciales es superior al incremento del IPC en ese periodo -9,8 por ciento-

XI.2.4. Análisis sobre las plazas concertadas y su evolución

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las plazas concertadas, distinguiendo entre plazas residenciales, centros de día y pisos funcionales.

Nº Plazas	2002	2003	2004	2005	% Var. 2005/2002
Plazas residenciales	383	396	436	436	14
Centros de día	183	198	198	198	8
Pisos funcionales y otras	84	101	101	101	20
Total plazas concertadas	650	695	735	735	13

Es decir, el total de plazas concertadas ha experimentado en el periodo un incremento del 13 por ciento, destacando el aumento de las correspondientes a pisos funcionales. El 60 por ciento de las plazas tiene la naturaleza de residenciales. Se observa, igualmente, una estabilidad en las plazas totales concertadas en los ejercicios de 2004 y 2005.

Por su adscripción geográfica, que la Comarca de Pamplona concentra en 2005 en torno al 70 por ciento del total de plazas concertadas.

Sobre el grado de ocupación de las plazas concertadas indicamos:

- Aunque se observa cierta dispersión, con carácter general las plazas residenciales presentan unos índices de ocupación cercanos al 100 por ciento; los menores valores de este índice se observan en los centros de día.
- De acuerdo con lo establecido en cada uno de los pliegos de contratación, el INBS abona un porcentaje del módulo por plaza desocupada; normalmente este porcentaje es del 80 por ciento, si bien en algún caso llega hasta el 95 por ciento. Se pretende normalizar este porcentaje en todos los conciertos, partiendo del análisis de los costes fijos de cada centro.

XI.3. Ayudas económicas para estancias en centros ajenos para discapacitados

XI.3.1. Características generales de estas ayudas

La finalidad de estas ayudas es posibilitar la atención en centros ajenos a la Administración Foral de personas con discapacidad que, por sus circunstancias socio-familiares y personales, requieran un ingreso y siempre que no existan recursos adecuados públicos forales.

Con carácter general, estas ayudas están dirigidas a subvencionar estancias fuera de la Comunidad Foral; excepcionalmente podrán concederse a personas para estancias en residencias dentro de Navarra.

Las personas a las que va dirigidas estas ayudas presentan fundamentalmente los siguientes diagnósticos:

- Enfermedad mental
- Retraso mental más enfermedad mental
- Retraso mental más problemas de conducta

Estas ayudas normalmente son de carácter asistencial, aunque pueden extenderse a otras prestaciones como centros de día.

Su naturaleza es la de prestación económica mensual, cuya cuantía máxima se fija por orden foral; así, para 2005, asciende a 1.714,55 euros/mes. El importe de la ayuda concedida se modula en función del coste de la residencia y de la renta del solicitante.

Los perceptores de estas ayudas han de reunir los siguientes requisitos:

- Personas con minusvalía igual o superior al 33 por ciento.
- Que tengan necesidad real de ser atendidos en régimen de internamiento.
- Que carezcan de familia o tengan una situación familiar con dificultades para su atención
- Que carezcan de recursos económicos suficientes para afrontar el pago de la estancia.

Se tramitan directamente desde los servicios sociales de base o los centros de salud correspondientes.

La peculiaridad de estas ayudas es que se abonan directamente al beneficiario. Por ello se establece un conjunto de medidas para garantizar su adecuada aplicación; así, en la fase de concesión, se debe aportar el coste de la estancia del centro elegido; para los ejercicios siguientes, el beneficiario aportará los justificantes de sus ingresos, el coste del centro y certificado de haber abonado los recibos del ejercicio anterior.

Por último conviene poner de relieve que el soporte legal de estas ayudas es el Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. Ahora bien, esta norma contempla en su capítulo III las ayudas indirectas para estancias en centros concertados no en centros ajenos.

Por otra parte, dentro del citado Decreto Foral, el artículo 13 establece que anualmente y por orden foral se fijará el importe de las ayudas para estancias concertadas. Así la orden foral 56/1998, de 19 de octubre, fijaba el importe máximo de estas ayudas aplicable desde el 1 de octubre de 1998. Hasta el 2005 no consta expresamente actualización del anterior importe; en dicho año, la actualización se efectúa por la orden foral 21/2005 que fija esos importes pero para estancias exclusivamente en centros ajenos.

XI.3.2. Información presupuestaria (2002-2005)

De acuerdo con la información obtenida, en el cuadro siguiente se muestra la evolución del importe total de estas ayudas, del número de beneficiarios y del importe medio mensual de las mismas.

Ejercicio	Importe total de las ayudas (en millones de euros)	Índice	Número de beneficiarios	Ayuda media mensual (en euros)
2002	0,72	100	73	823
2003	0,76	106	78	814
2004	0,84	114	70	999
2005	0,94	130	75	1.044

Es decir, el importe total de las ayudas ha crecido en el periodo un 30 por ciento, en tanto que el número de beneficiarios se mantiene en términos muy semejantes. Lógicamente, la ayuda media mensual se ha incrementado en un 27 por ciento.

En torno al 84 por ciento de los beneficiarios están ingresados en residencias fuera del territorio foral ubicadas mayoritariamente en la comunidad de Castilla y León.

XI.4. Comparación de gasto/coste e ingreso por plaza de discapacitados y su evolución 2002-2005

Teniendo en cuenta las consideraciones metodológicas que sobre estos conceptos se indican en el Apéndice IX, a continuación se analiza el gasto/coste por plaza con el ingreso que genera la misma.

XI.4.1. Centros propios

Este gasto se calcula por el INBS a partir de los presupuestos administrativos de cada centro, mediante la determinación del importe de los gastos presupuestarios directamente afectados al mismo - que se refieren básicamente a personal, bienes corrientes y servicios e inversiones efectuadas desde el

INBS-, dividido por el número medio de plazas. Dada su naturaleza de gasto presupuestario, no incluye la parte proporcional de cargas generales o costes indirectos ni la amortización de las instalaciones.

En el cuadro siguiente se muestra este gasto medio mensual por plaza y su evolución, teniendo en cuenta que no ha sido posible determinar el correspondiente a 2004 ante la falta de información sobre los gastos de personal específicos resultado del cambio del sistema informático de gestión de nóminas.

Ejercicio	Gasto plaza residencial		Gasto plaza piso funcional	
	(en euros)	Índice	(en euros)	Índice
2002	2.129,29	100	1.189,68	100-
2003	4.041,75	190	1.848,82	155
2004	n.d.	-	n.d.	-
2005	4.648,84	218	2.629,78	221

Por tanto, entre 2002 y 2005 el gasto mensual por plaza residencial en centro propio del Gobierno de Navarra se ha incrementado en un 118 por ciento; para piso funcional, el aumento ha sido del 121 por ciento. En ambos ejercicios se mantiene el número de plazas. Como principal componente de los gastos anteriores, los correspondientes a personal representan en torno al 90 por ciento en las residenciales y el 80 por ciento en las plazas de piso funcional.

Estos incrementos están originado fundamentalmente en:

- Plazas residenciales:

a) Un incremento de los gastos de personal en torno al 13 por ciento, que en términos constantes resulta el 6 por ciento.

b) Una más adecuada imputación presupuestaria de los gastos directos, especialmente de personal.

c) Un aumento de los gastos de inversión –prácticamente se triplica entre 2005 y 2003- como consecuencia del acondicionamiento del centro de San José

- Pisos funcionales

a) Un incremento de los gastos de personal en torno al 58 por ciento, que en términos constantes resulta el 48 por ciento. Este incremento, según indican desde el INBS, se explica básicamente en una más adecuada imputación de los gastos de personal como consecuencia de la implantación de la nueva aplicación de nóminas.

En el cuadro siguiente se comparan, para las plazas residenciales, los gastos anteriores con la tarifa y cuota abonada por el usuario.

Indicador plaza propia Residencial	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Gasto plaza	2.129,29	100	4.648,84	100
Tarifa media	942,26	44	927,61	20
Cuota media	431,18	20	434,53	9

En 2002, la tarifa cubría un 44 por ciento del gasto y la cuota un 20 por ciento por ciento del mismo; en 2005, esos porcentajes son del 20 y 9 por ciento, respectivamente. En consecuencia, se incrementa la distancia entre el gasto y la tarifa de la plaza.

Por otra parte, la relación entre la cuota y la tarifa pasa de cubrir aquélla un 46 por ciento de ésta en 2002 a un 47 por ciento en 2005. Es decir, se ha incrementado en un punto el esfuerzo o aportación del usuario respecto a la tarifa.

La anterior comparación para las plazas de pisos funcionales se indica en el siguiente cuadro:

Indicador. plaza propia piso funcional	2002		2005	
	Importe	Índice	Importe	Índice
Gasto plaza	1.189,68	100	2.629,78	100
Tarifa media	336,52	28	361,88	14
Cuota media	229,40	19	266,87	10

Es decir, la distancia entre el gasto de la plaza en piso funcional y la tarifa y cuota ha ido aumentando. Así, en 2002, la tarifa cubría un 28 por ciento del gasto y la cuota un 19 por ciento por ciento del mismo; en 2005, esos porcentajes son del 14 y del 10 por ciento, respectivamente.

Por otra parte, la relación entre la cuota y la tarifa pasa de cubrir aquélla un 68 por ciento de ésta en 2002, a un 74 por ciento en 2005. Es decir, se ha incrementado en seis puntos el esfuerzo o aportación del usuario respecto a la tarifa.

XI.4.2. Centros concertados

La determinación del coste real medio de las plazas de los centros concertados se ha visto limitada por la información disponible. Así, en el periodo de 2002 a 2004, el INBS sólo dispone de información sobre el coste medio neto de cada plaza, es decir, de lo que efectivamente le cuesta la misma una vez descontado lo que aporta el usuario. No ha posible sido desglosar esa información para obtener, por un lado, el coste real de la plaza y, por otro, lo que aporta efectivamente el usuario. Para 2005, sin embargo, si se dispone de dicho desglose.

En consecuencia, el trabajo efectuado ha consistido, por un lado, en analizar la evolución 2002-2005 del coste neto para el INBS de las plazas concertadas y, por otro, para el ejercicio 2005 comparar el coste real de las mismas con la tarifa y cuota abonada por el usuario.

La evolución del coste neto mensual (coste real menos cuotas o aportaciones del usuario) de las plazas concertadas para el INBS se refleja en el cuadro siguiente:

Tipo plaza	2002	2003	2004	2005	% Variac. 2005/2002
Residencial	1.896,86	1.926,95	2.076,95	2.465,27	30
Piso funcional	703,81	858,23	922,21	979,04	39
Centro de día	1.088,40	1.155,73	1.205,24	1.299,42	19

Es decir, el coste neto mensual de las plazas concertadas se ha incrementado entre 2005 y 2002 en un 30 por ciento para las residenciales, un 39 por ciento en pisos funcionales y un 19 por ciento en centros de día.

Para el ejercicio 2005, se muestra a continuación la comparación entre coste total mensual, tarifa y cuota abonada por el usuario.

Tipo	Coste mensual	Tarifa	% Tarifa/coste	Cuota	% Cuota/coste	% Cuota/tarifa
Residencial	2.865,87	927,61	32	400,60	14	43
Piso funcional	1.188,67	361,88	30	209,63	18	58
Centro día	1.526,63	121,26	8	89,79	6	74

Como puede observarse, las tarifas cubren en torno al 30 por ciento del coste mensual en plazas residenciales y en piso, y escasamente un 8 por ciento en centros de día; si la comparación del coste se efectúa sobre la cuota, esos porcentajes se sitúan en un 14, un 18 y un 6 por ciento, respectivamente.

La relación cuota sobre la tarifa se sitúa en torno al 50 por ciento para residencias y pisos, y en un 74 para centros de día.

Finalmente y para 2005, comparamos la relación existente entre el coste total mensual de los centros concertados con el gasto mensual de los centros propios.

Tipo	Gasto mensual centros propios	Coste mensual centros concertados	Porcentaje gasto/coste
Residencial	4.648,84	2.865,87	62
Piso funcional	2.629,78	1.188,67	121

Por tanto, el coste de la plaza residencial en centro propio es superior en un 62 por ciento a la de centro concertado; para piso funcional, ese porcentaje se eleva al 121 por ciento.

XI.5. Evolución del número de plazas de discapacitados

La evolución del número de plazas para discapacitados en el periodo de 2002 a 2005, se analiza desde diversas ópticas:

En función de la titularidad del centro. Para ello, señalamos previamente:

- Centros propios del Gobierno de Navarra: Residencia San José y piso de Lur Gorri, ambos en la Comarca de Pamplona.
- Centros concertados: centros de titularidad pública y gestión privada y centros privados.
- Plazas ajenas subvencionadas: plazas subvencionadas directamente por el INBS en centros ajenos.

Gestión de las plazas	2002	2003	2004	2005
Propia	91	91	91	91
Concertada	650	695	735	735
Ajenas subvencionadas	60	60	92	92
Total	801	846	918	918
Índice	100	106	115	115

De su lectura destacamos:

- Las plazas totales han crecido en un 15 por ciento en el periodo analizado, si bien entre 2004 y 2005 no se observa variación.
- Las plazas concertadas en todos los ejercicios suponen prácticamente el 80 por ciento del total de plazas existentes, experimentando un incremento entre 2002 y 2005 del 13 por ciento.
- Las plazas propias se mantienen en los mismos niveles en los cuatro ejercicios.
- Las plazas subvencionadas han aumentado en un 53 por ciento.

Atendiendo a la naturaleza de la plaza:

Naturaleza de la plaza	2002	2003	2004	2005
Centro residencial	523	536	592	592
Centro de día	183	198	198	198
Piso funcional y otras	95	112	128	128
Total	801	846	918	918

Es decir:

- Las plazas residenciales representan prácticamente el 64 por ciento del total de las plazas, aumentando en el periodo en un 13 por ciento.
- El aumento de plazas en los centros de día y pisos funcionales ha sido del 8 y del 34 por ciento, respectivamente.

En función de su ubicación geográfica, el 76 por ciento de las plazas se adscriben a la Comarca de Pamplona.

En resumen, el diagnóstico de las plazas de discapacitados es que la mayoría de las plazas son de naturaleza residencial (64 por ciento), se financian mediante conciertos (80 por ciento) y se ubican en la Comarca de Pamplona (76 por ciento).

El índice de cobertura del total de las plazas sobre la población de Navarra con minusvalía menor de 65 años se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Índice de cobertura	Índice
2002	4,81	100
2003	5,03	105
2004	5,31	110
2005	5,10	106

El índice de cobertura de plazas por cada 100 habitantes con minusvalía y menor de 65 años ha experimentado un crecimiento del 6 por ciento entre 2002 y 2005, situándose en este último ejercicio en 5,10 plazas. Igualmente se observa un cierto retroceso de este indicador de 2005 respecto a su situación en 2004.

Conviene desglosar el índice total anterior en índices de cobertura de plazas residenciales y de centros de día. Así obtenemos:

Ejercicio	Índice de cobertura plazas residenciales		Índice de cobertura centros de día	
		Índice		Índice
2002	3,14	100	1,10	100
2003	3,19	102	1,18	107
2004	3,42	109	1,14	104
2005	3,29	105	1,10	100

Por tanto, el índice relativo a las plazas residenciales ha crecido en un 5 por ciento entre 2002 y 2005, si bien en este último ejercicio ha disminuido con relación a los valores de 2004. Respecto a centros de día, se mantiene en 2005 al mismo nivel que en 2002.

Al objeto de comparar los valores anteriores de Navarra con el resto de comunidades autónomas y dado que no nos consta información al respecto, se han estimado por esta Cámara unos ratios de cobertura de las mismas partiendo de la información que contiene el Libro Blanco de Dependencias (número de plazas residenciales y de centros de día existentes en cada comunidad para 2003) y la población minusválida de las mismas según la última Encuesta Nacional de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999. Los datos de Navarra son los indicados en los cuadros anteriores.

	Índice cobertura 2003 (centros residenciales)	Índice
Navarra	3,19	100
Aragón	1,76	55
Castilla y León (máximo)	3,84	120
País Vasco	1,74	54
La Rioja	2,64	83
Andalucía (mínimo)	0,53	17

El índice de Navarra para centros residenciales es el segundo más elevado de España, sólo superado por el valor de Castilla y León.

Para centros de día, el índice de Navarra se sitúa en octava posición dentro de los valores observados en el resto de comunidades autónomas.

	Índice cobertura 2003 (centros de día)	Índice
Navarra	1,18	100
Aragón	0,91	77
Castilla y León (máx.)	3,60	305
País Vasco	1,38	117
La Rioja	1,07	91
Canarias (min.)	0,06	5

XI.6. Listas de espera en personas con discapacidad

Una vez recibida la solicitud de ingreso, se procede a analizar, por un lado, las características individuales del solicitante y, por otro, los informes emitidos por salud mental o los servicios sociales de base. Con ello se determina el tipo de recurso asistencial necesario (residencia, centro de día, piso funcional o ayuda directa) para atender la discapacidad que se presenta (psíquica, motórica o enfermedad mental). Esta valoración se realiza en un periodo medio en torno a los 15-20 días.

Una vez determinada la necesidad asistencial y en el supuesto de no existir vacantes, se comunica al interesado mediante documento normalizado su inclusión en la lista de espera. En dicha comunicación se le indica el tipo de discapacidad, tipo de plaza y si el afectado dispone en la actualidad de algún re-

curso asistencial o está sin cobertura. Este último supuesto constituye realmente la lista de espera, ya que el resto está, en mayor o menor medida, atendido.

Cuando existe una vacante, se analizan los expedientes de los solicitantes en lista de espera en función de la afección tratada, de la situación personal, del sexo y de la localización geográfica del centro con vacante, procediéndose a asignar la plaza; igualmente se tienen en cuenta las posibles variaciones posteriores de las circunstancias del solicitante. Con carácter general no existe vínculo entre lista de espera y centro concreto.

Para hacer frente a situaciones excepcionales, no se dispone de plazas “colchón”, por lo que se intenta articular la mejor solución posible.

En el cuadro siguiente, observamos la evolución de las plazas en lista de espera totales –con recurso o sin recurso asistencial- en los cuatro años analizados:

Lista de espera	2002	2003	2004	2005
Con recurso	121	140	104	88
Sin recurso	176	190	179	187
Total	297	330	283	275
Índice	100	111	95	93

Por tanto, en el periodo analizado, el total de plazas en lista de espera se ha reducido en un 7 por ciento. Ahora bien, esta reducción se limita a las plazas con recurso asistencial –una disminución del 27 por ciento- ya que la lista de espera en las plazas sin recurso ha aumentado en un 6 por ciento.

Esta distinta evolución se deduce, igualmente, al observar que en 2002 la proporción de plazas sin recursos y con recursos sobre el total de plazas de espera era del 59 y 41 por ciento, respectivamente; en 2005, esos valores son del 68 y 32 por ciento.

Para el 2005, la lista de espera se presenta en el cuadro siguiente atendiendo al tipo de discapacidad.

Tipo de discapacidad	Sin recurso	Con recurso	Total
Psíquico-enfermedad mental	119	22	141
Psíquico-retraso mental	43	29	72
Retraso y enfermedad mental	9	16	25
Retraso mental con trastorno conductual	8	7	15
Físico motórico	4	10	14
Otras	4	4	8
Total	187	88	275

Es decir, la discapacidad de tipo psíquica –tanto enfermedad como retraso mental- concentra el 87 por ciento de las plazas en lista de espera.

Por último, comparamos el porcentaje que representan las listas de espera sobre el total de la población minusválida menor de 65 años de Navarra.

Ejercicio	Población minusválida <65 años	Listas de espera	Porcentaje
2002	16.656	297	1,78
2003	16.826	330	1,96
2004	17.303	283	1,64
2005	18.002	275	1,53

Es decir, sobre la población minusválida menor de 65 años de Navarra, el porcentaje de las listas de espera se ha reducido, pasando de representar el 1,78 por ciento en 2002 al 1,53 por ciento en 2005 sobre el total de dicha población.

XI.7. Centros Ocupacionales

XI.7.1. Características de los Centros Ocupacionales

Los centros ocupacionales son aquellos centros que tienen por finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía les impide integrarse en una empresa o en un centro especial de empleo. Estos centros en ningún caso tendrán la consideración de centros de trabajo para las personas sujetas a este servicio social.

Se entiende por terapia ocupacional aquellas actividades o labores no productivas realizadas por personas con discapacidad, de acuerdo con sus condiciones individuales y bajo la orientación del personal técnico del centro. Esta terapia está encaminada a la obtención de objetos, productos o servicios que no sean regularmente objeto de operaciones de mercado.

Estos centros pueden ser creados por la propia Administración Pública y por personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro. Se exige como requisito para su creación la inscripción en el registro de centros ocupacionales.

Podrán establecer sistemas de premios o recompensas en orden a fomentar la adecuada integración del discapacitado en las actividades del centro. Tales sistemas deberán estar supervisados por el equipo multiprofesional de la sección de valoración del INBS.

Los centros privados podrán solicitar subvenciones de la administración para el sostenimiento de los mismos. La convocatoria de estas subvenciones se incluye en la general de subvenciones para entidades sin ánimo de lucro en el área de discapacidad.

La gestión de las ayudas a estos centros es competencia, dentro del INBS, de la sección de voluntariado, asociacionismo y programas, en concreto del negociado de asociacionismo y programas de personas con discapacidad.

XI.7.2. Información Presupuestaria

Las subvenciones a estos centros se registran presupuestariamente en:

- La concedida a Aspace para su centro ocupacional Uxane, se imputa en la línea de conciertos, al regularse con este instrumento las relaciones con Aspace.
- La de Tasubinsa, desde 2005, se imputa en la línea presupuestaria de “convenios con centros ocupacionales”, siendo la única que se registra en la misma.
- El resto de ayudas, se imputan a la línea general de ayudas a entidades sin ánimo de lucro.

En el periodo analizado, existen 6 entidades ocupacionales con un total, en 2005, de 25 centros.

Las ayudas percibidas por estas entidades entre 2002 y 2005 así como el número de plazas existentes se recogen en el cuadro nº 10.

De su lectura, destacamos:

- Entre 2002 y 2005, estos centros han recibido un total de 13,53 millones de euros. De este importe, 10,51 millones se han concedido a la entidad Tasubinsa, es decir, el 78 por ciento.
- Respecto a su evolución anual, en 2003 experimentan estas ayudas un incremento del 23 por ciento, con relación al ejercicio anterior. En el resto de ejercicios, el incremento es más moderado.
- En cuanto a plazas, se ha subvencionado un total 2.765, de las que el 81 por ciento corresponden a Tasubinsa -2.251 plazas-.
- Por ubicación geográfica de estas plazas, en torno al 67 por ciento se sitúan en la Comarca de Pamplona, un 10 por ciento en Estella y un 2 por ciento en Tudela.

XI.7.3. Revisión de la convocatoria general de estas ayudas para el ejercicio 2005

Estas ayudas se incluyen en las convocatorias genéricas de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que trabajen el área de discapacitados y que soliciten ayudas para financiar programas de actividades, pequeñas inversiones, turismo y vacaciones de este colectivo.

La convocatoria de 2005 se aprueba por orden foral del 14 de diciembre de 2004, siéndole de aplicación, en consecuencia, la anterior ley foral de subvenciones de 1997.

Revisado el contenido de dicha convocatoria, concluimos que la misma se ajusta a los requisitos establecidos en la ley foral 8/1997 de subvenciones. No obstante, señalamos que si bien se establecen y se cuantifican unos criterios de valoración, éstos no están desarrollados ni se indica como se ha de repartir tal puntuación; este reparto, se plasma en el informe de propuesta de resolución de la convocatoria mediante la utilización de subcriterios específicos no publicados previamente.

En cuanto a aspectos mejorables, además de la aplicación de la nueva ley foral de subvenciones, creemos que deben analizarse los siguientes:

- Efectuar una convocatoria específica para centros ocupacionales, independiente del resto de ayudas.
- Darle un carácter plurianual, al objeto de ajustarse a su funcionamiento real y garantizar una estabilidad a los centros.
- Conciliar las exigencias documentales justificativas con la dotación de medios humanos para su comprobación.
- Completar esta revisión documental con otras complementarias, tales como visitas a los centros, control de gratificaciones o becas y seguimiento específico en aquellos centros en los que coexisten los Centros Especiales de Empleo (sujetos a legislación laboral y competencia del Departamento de Trabajo) y los Centros Ocupacionales.

XI.7.4. Seguimiento de las ayudas concedidas en 2005 a Tasubinsa

Las ayudas de 2005 a Tasubinsa se excluyen de la anterior convocatoria general de subvenciones a instituciones sin ánimo de lucro, ante la existencia de una partida presupuestaria denominada “Convenio con centros ocupacionales” dotada con un crédito de 2,77 millones de euros.

En esta partida se cargan las ayudas concedidas exclusivamente a la citada Tasubinsa –con la que existe el correspondiente acuerdo de colaboración- y la misma asume la totalidad del crédito.

Esta forma de actuar se enmarca dentro de las vías excepcionales contempladas en la ley foral de subvenciones, para lo cual, un informe jurídico motiva el interés social y la consecución de un fin público.

Igualmente se establecen un conjunto de condiciones entre las que señalamos:

- Los usuarios del centro ocupacional serán previamente valorados por el INBS
- Se establecerá un régimen de premios o recompensas, igualmente supervisado por el INBS.
- Se realizarán revisiones periódicas a los usuarios.
- Antes del 31 de marzo de 2006, Tasubinsa presentará una memoria de las actividades desarrolladas durante 2005.
- Tasubinsa se compromete a mantener durante el primer trimestre de 2005 el mismo número de plazas que en el 2004 -564 plazas-, procediéndose durante el transcurso del año a revisarlo y adecuarlo a las propuestas contenidas en el “Plan Integral de Atención a las personas con discapacidad”.

El importe concedido y pagado fue de 2,77 millones de euros, la totalidad del crédito de la partida y se corresponde con unas previsiones de un total de 546 plazas, materializadas en 13 centros distribuidos por toda la geografía foral.

Revisado el expediente, concluimos que con carácter general el mismo se adecua a la normativa aplicable. No obstante, señalamos los siguientes aspectos:

- No consta justificación de la cuantificación del módulo aplicable a 2005. El importe del módulo se estima sobre el de 2004 aplicando un incremento del 3 por ciento.
- El número de plazas justificado a 31 de diciembre de 2005 es de 552. Por otra parte, la referencia que en esta cuestión se hace hacia el Plan Integral no es pertinente ante la inexistencia de este Plan.
- No constan actuaciones de supervisión sobre el sistema de recompensas o premios.
- En nuestra opinión, la partida presupuestaria debería tener el carácter de nominativa, si así se justifica adecuadamente.

Entre la documentación justificativa presentada en 2005 por la empresa Tasubinsa, se encuentra la memoria e informe de auditoría. La opinión de dicho informe es limpia con una salvedad relativa a falta de información sobre los cargos o funciones que sus administradores ejercen en sociedades con el mismo, análogo o complementario género de actividad del que constituye el objeto social de Tasubinsa.

Igualmente se destaca que las subvenciones concedidas tanto por el INBS como por el Servicio Navarro de Empleo representan en 2005 el 31 por ciento de sus ingresos de explotación. Estas subvenciones financian el 30,5 por ciento de los gastos de explotación.

XI.7.5. Indicadores de gestión (2002-2005)

De la información obtenida, fundamentalmente de la sección del INBS responsable de la gestión de estos centros, señalamos:

Número de plazas subvencionadas. Su número pasa de 683 en 2002 a 693 en 2005, es decir, hay un incremento del 1,5 por ciento en el periodo. El año que más plazas se contemplan es 2004, con 711.

Atendiendo a la población discapacitada mayor de 18 años y menor de 65 años, el porcentaje de cobertura de estas plazas se indica en el cuadro siguiente:

Ejercicio	% cobertura
2002	4,37
2003	4,29
2004	4,38
2005	4,11

Por tanto, se observa una pequeña disminución del grado de cobertura en estos ejercicios, si bien se mantiene en valores muy semejantes.

Por entidades, estas plazas subvencionadas se concentran fundamentalmente en los centros de Elkarkide y de Tasubinsa, con un 16,5 y un 78,8 por ciento, respectivamente en 2005; es decir, prácticamente el 95 por ciento del total. Con relación al ejercicio 2002, la que experimentó un mayor crecimiento porcentual fue Elkarkide ya que pasa de tener subvencionadas en dicho ejercicio un total de 75 plazas a 114 en 2005; en sentido contrario, Tasubinsa disminuye su número de plazas, de 575 a 546 plazas.

El importe de las ayudas del Gobierno de Navarra, entre 2002 y 2005, ha aumentado en un 30 por ciento. Por entidades, las que experimentan un mayor incremento de las subvenciones son Elkarkide - con un 54 por ciento- y Tasubinsa -con un 25 por ciento-. Entre ambas entidades asumen en 2005 prácticamente el 96 por ciento de las subvenciones.

La subvención media por plaza - o coste de la plaza para el Gobierno de Navarra- se ha incrementado entre 2002 y 2005 en un 28 por ciento, al pasar de 4.156 a 5.317 euros. Superan estos valores medios

en todos los años los asociados a Elkarkide – con una media en torno a 6.500 euros/plaza- y Aspace –en torno a los 6.000 euros/plaza-. Los valores medios de Tasubinsa se sitúan ligeramente por debajo de la media anual. En 2005, el valor medio más alto para el Gobierno de Navarra corresponde a Elkarkide - 6.644 euros/plaza- y el más barato a Okile -962 euros plaza-.

Entre 2002 y 2005, la entidad que experimenta un mayor aumento del valor medio subvencionado por plaza es Tasubinsa con un 31 por ciento; la que menos, corresponde a Elkarkide, con un 2 por ciento.

Para el ejercicio 2003 y de acuerdo con la información del Libro Blanco para las Dependencias, reflejamos en el cuadro siguiente la situación comparativa del valor medio subvencionado por plaza de Navarra, con las CCAA limítrofes y con las comunidades que presentan mayor y menor valor.

	Valor medio subvencionado por plaza		
	(en euros) -2003	Índice	% s. número total de plazas
Navarra	5.168	100	2
Aragón	3.908	76	2
Castilla y León	2.213	43	8
País Vasco	5.276	102	7
La Rioja	2.774	54	1
Madrid (máximo)	6.433	124	17
Canarias (mínimo)	392	8	5

Por tanto, Navarra es superada tanto por el País Vasco como por la Comunidad de Madrid; no obstante, su valor medio sobrepasa significativamente al resto de comunidades limítrofes.

Apéndice XII. Servicio Telefónico de Emergencia

XII.1. Aspectos generales del servicio

El Servicio Telefónico de Emergencia (en adelante, STE) nace de la colaboración del INBS con el Servicio de Protección Civil en la Atención a la Emergencia (SOS Navarra).

Es un servicio preventivo y asistencial para proporcionar seguridad a las personas con autovaloramiento limitado. Ante situaciones de emergencia, permite movilizar todos los recursos necesarios para su resolución en cualquier momento del día.

Está dirigido fundamentalmente a:

- Personas mayores de 65 años, que vivan solas o permanezcan solas durante la mayor parte de la jornada diaria, en una situación sociosanitaria que implique un alto nivel de riesgo.
- Personas menores de 65 años con una discapacidad que limite su autonomía personal o tenga problemas susceptibles de ser solucionados mediante este servicio.

Es un servicio complementario al de atención al domicilio y se presta en todo el territorio foral.

El objetivo que se persigue es mantener en su medio a esos colectivos con limitaciones, mejorando su calidad de vida, a la vez que evita o retrasa la utilización de otros recursos menos integradores y más costosos como, por ejemplo, los centros residenciales.

Instrumentalmente, este servicio se presta a través de una terminal telefónica y mediante un medallón y/o una pulsera sujeta al cuerpo del usuario, que al activarse pone al mismo en contacto con el 112 (SOS Navarra). Igualmente se efectúan desde el servicio llamadas de cortesía –para hacer un seguimiento de su actividad- y alarmas de inactividad –detectando ausencia de movimiento durante un periodo determinado de tiempo-.

Está en fase de estudio e implantación nuevos dispositivos y tecnologías para utilizarse tanto fuera del domicilio del usuario como para localización, detección de presencia o de caídas, dispensadores de medicamentos, telemedicina, etc.

Se exige como requisitos básicos que esas personas a las que se dirige el servicio:

- Vivan solas.
- Vivan acompañadas de una persona mayor de 65 años, siendo ésta la cuidadora principal.
- Vivan acompañadas de una persona menor de 65 años que presente algún tipo de discapacidad.
- Vivan acompañadas de una persona menor de 65 años que permanezca fuera del domicilio al menos siete horas diarias.

Este servicio presenta cofinanciación del usuario, que aporta un total de 6 euros al mes. Están exentos aquellos usuarios con renta inferior al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples).

En 2004 se efectuaron un total de 24.167 llamadas, de las que el 71 por ciento fueron motivados por pulsaciones involuntarias. Igualmente se realizaron un total de 65.476 llamadas de cortesía.

En dicho año, se movilizaron un total de 1.898 recursos, de los que el 64 por ciento fueron de carácter sanitario.

XII.2. Información presupuestaria (2002 a 2005)

Los gastos presupuestarios imputables a este servicio corresponden a dos grupos: pagos a una empresa por el alquiler de los terminales y medallones y pago a la Fundación Caja Navarra por el servicio de cortesía.

La regulación de los pagos anteriores se apoyan, en el caso de la Fundación, en un Convenio de colaboración; en el caso de la empresa de terminales, se adjudicó inicialmente en 1997, prorrogándose anualmente hasta 2002; en 2003, por el procedimiento negociado, se adjudica a la misma empresa y se prorroga hasta 2004; en 2005, no se formaliza contrato alguno, si bien en agosto de 2004 se iniciaron los trámites previos para el nuevo expediente de contratación que, por problemas en la central de emergencias del Gobierno de Navarra (Positron) y porque la contratación de este sistema es competencia de la Dirección General de la Sociedad de la Información, se ha retrasado hasta el 2006, habiéndose firmado el contrato en abril de dicho año.

Los ingresos presupuestarios se corresponden con el copago efectuado por el usuario con rentas superiores al IPREM que, como hemos comentado anteriormente, abona un total de 6 euros al mes. Sobre la imputación presupuestaria de ingresos conviene reseñar que cada ejercicio soporta los ingresos del mes de diciembre del año anterior y sus primeros once meses; sin embargo, en 2005, se ha dejado de imputar también el mes de noviembre, que se registra en el presupuesto de 2006. Al objeto de hacer homogéneo el análisis comparativo, se ha incluido en 2005 el importe de dicho mes.

En resumen, los gastos derivados del STE en el periodo de 2002 a 2005 han sido los siguientes (en euros):

Ejercicio	Alquiler	Servicio de cortesía	Total gasto STE	Índice
2002	752.547,46	66.111	818.658,46	100
2003	927.726,40	98.111	1.025.837,40	125
2004	865.782,71	100.858,11	966.640,82	118
2005	985.473,79	105.901,02	1.091.374,81	133

En cuanto a los ingresos presupuestarios obtenidos, son:

Ejercicio	Total ingreso STE	Índice
2002	126.600,45	100
2003	109.508,21	86
2004	166.588,90	132
2005	192.512,32	152

En resumen y para el periodo analizado, los gastos presupuestarios del servicio se han incrementado en un 33 por ciento, en tanto que los ingresos han experimentado un crecimiento mayor, del 52 por ciento.

XII.3. Indicadores de gestión (2002 a 2005)

De acuerdo con la información obtenida, señalamos los siguientes aspectos de gestión:

En el cuadro siguiente se analiza, en primer lugar, la evolución de las solicitudes presentadas y las aprobadas. Como se aprecia, se mantiene un volumen constante de solicitudes, de las que en torno al 98 por ciento son aprobadas. Este alto porcentaje confirma la inexistencia de listas de espera para este servicio.

En segundo lugar, se muestra la evolución de los usuarios, observándose en el periodo un incremento del 25 por ciento, porcentaje que coincide con el aumento del número de terminales.

Ejercicio	Solicitudes presentadas	Solicitudes aprobadas	% Aprobadas/presentadas	Usuarios reales	Número de terminales
2002	1.142	1.024	89,67	4.431	4.198
2003	1.093	1.091	99,82	4.839	4.611
2004	1.180	1.175	99,58	5.178	4.980
2005	1.135	1.113	98,06	5.533	5.276

En cuanto a la ubicación geográfica de los usuarios, en el cuadro siguiente se muestra su localización, concluyendo que prácticamente en torno al 45 por ciento se sitúan dentro de la Comarca de Pamplona.

Ejercicio	Usuarios reales	Comarca de Pamplona	Resto de Navarra
2002	4.431	2.095	2.336
2003	4.839	2.236	2.603
2004	5.178	2.370	2.808
2005	5.533	2.449	3.084

El porcentaje de usuarios que cofinancian el servicio asciende en 2005 al 54 por ciento del número total de los mismos; con los ingresos aportados por estos usuarios, se cubre en torno al 18 por ciento del coste presupuestario del STE. Frente a la situación existente en 2002, se ha incrementado en un 10 por ciento el número de usuarios que abonan el servicio y en un 14 por ciento, el grado de cobertura.

Ejercicio	% usuarios que abonan el STE	Grado de cobertura
2002	48,90	15
2003	45,65	11
2004	43,30	17
2005	53,89	18

En el siguiente cuadro, comparamos el coste-persona del servicio y el porcentaje de personas cubierto con el mismo, teniendo en cuenta la población de tercera edad y la de discapacitados.

	2002	2003	2004	2005
Población atendida	4.431	4.839	5.178	5.533
Coste/persona	184,76	211,99	186,68	197,25
Población > 65 años	102.730	103.200	103.382	103.637
% cobertura	4,31	4,69	5,01	5,34
Población >65 años + discapacitados <65 años	119.386	120.026	120.685	121.639
% cobertura	3,71	4,03	4,29	4,55

De su lectura, destacamos:

- El coste presupuestario por persona se ha incrementado en un 7 por ciento en el periodo analizado.
- El precio público que aportan los usuarios escasamente cubre un 3 por ciento de dicho coste.
- El grado de cobertura sobre la población total de tercera edad es, en 2005, del 5,34 por ciento; este grado se ha incrementado en un punto entre 2002 y 2005 –un 24 por ciento de aumento-. El valor alcanzado en 2005 supera ampliamente las previsiones contempladas en el Plan Gerontológico, en el que se establecía como objetivo alcanzar en 2000 un valor del 3 por ciento.

- Sobre el total de población a la que teóricamente está dirigido el servicio (tercera edad más discapacitados menores de 65 años) el grado de cobertura es, en 2005, del 4,55, observándose por tanto un incremento respecto a 2002 de prácticamente un punto porcentual –un 23 por ciento de aumento–.

Por último, en el cuadro siguiente se compara, para 2003, la situación de Navarra con la media de España, con las CCAA limítrofes y, en su caso, las que presentan mayor y menor valor respecto, por un lado, al grado de cobertura del STE sobre la población de la tercera edad y, por otro, el precio público que satisface el usuario. Estos datos se han obtenido del Libro Blanco de las Dependencias.

	Grado de cobertura sobre población de Tercera Edad	Precio público por usuario (euros/ año)
Media España	2,05	254
Navarra (máximo)	4,69	72
Aragón	2,66	180
Castilla y León	2,54	228
País Vasco	2,26	88
La Rioja	1,25	430
Canarias (mínimo)	0,62	-

Como se observa, Navarra presenta un grado de cobertura que duplica la media nacional y que es significativamente mayor que el resto de CCAA.

En cuanto al precio público que paga el usuario, Navarra es la que presenta un importe más reducido, un 72 por ciento menos que la media española.

Apéndice XIII. Servicio de Atención Domiciliaria (SAD)

XIII. I. Aspectos generales del SAD

El Servicio de Atención Domiciliaria (en adelante, SAD) consiste en ayudas económicas o personales con la finalidad de mantener a la persona mayor de 65 años y a la persona discapacitada en su domicilio, en las mejores condiciones posibles, evitando su internamiento en centros.

Este servicio se presta en nuestra Comunidad a través de dos mecanismos, en función de la valoración del número de horas de asistencia que precisa el beneficiario:

a) Prestación económica, a cargo del INBS, cuando al beneficiario se le reconoce una asistencia superior a 2 horas y media diaria en su domicilio. Estas prestaciones económicas se financian a través de los presupuestos generales de Navarra y su gestión corresponde al INBS. El beneficiario es responsable de la contratación de la persona que le prestará el citado servicio. Esta tipología de prestación es, dentro del Estado, específica de Navarra.

b) Ayuda o prestación directa del servicio, cuando al citado beneficiario se le reconoce una asistencia diaria menor a la anterior. Este servicio directo es gestionado por los servicios sociales municipales, que son los que contratan a las personas –trabajadores familiares- para la prestación del mismo y es cofinanciado tanto por las entidades locales, como por el INBS –vía subvención- y por el usuario-en función de la ordenanza específica de cada EELL-. Corresponden igualmente al INBS las labores de coordinación, evaluación y seguimiento de estos servicios.

Centrándonos en las ayudas económicas gestionadas por el INBS, éstas se conceden, cuando dichas personas carecen de recursos económicos, y precisan más de dos horas y media de atención diaria en su domicilio. En concreto, se exige a los beneficiarios los siguientes requisitos:

- Residir en Navarra.
- Carecer de recursos económicos suficientes.
- Tener más de 65 años o, en el caso de discapacitados, tener un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento.

La cuantía de las ayudas se determinará en función de:

- El número de horas de atención diaria valoradas en cada caso.
- Los ingresos económicos de la unidad familiar.
- El coste estimado del servicio.

La concesión de estas ayudas está condicionada a la contratación de una persona que preste el servicio de asistencia al destinatario en su domicilio, remitiéndole a la normativa vigente en materia de contratación y de seguridad social.

Los beneficiarios están obligados a destinar la ayuda concedida a la finalidad prevista, sometiéndose a las actuaciones de comprobación que pueda realizar el INBS.

La gestión de este servicio de ayudas directas corresponde a la Sección de Voluntariado, Asociacionismo y Programas del INBS.

Por su parte, los servicios prestados por los servicios sociales municipales también reciben financiación a cargo del presupuesto del INBS. Para ello, anualmente, se publica una convocatoria anual que contempla, entre otras, estas ayudas domiciliarias, firmándose acuerdos con los Ayuntamientos implicados en los cuales éstos se comprometen a financiar la parte proporcional que les corresponda. Para la determinación de la subvención, se parte del cálculo del coste de personal preciso y se estima además un 30 por ciento de dicho gasto para gastos generales y desarrollo de actividades; la subvención concedida por el INBS es el 60 por ciento de dicho coste total; además, para aquellas zonas básicas de población inferior a 5.000 habitantes, la entidad local aporta 5,71 euros por habitante, cubriendo el re-

sto de gasto, la subvención del INBS. No obstante para 2005, se ha iniciado un plan piloto de reforma de las anteriores fórmulas de financiación dentro de un proceso de reordenación de la atención primaria de los servicios sociales.

Está en fase de análisis y desarrollo la definición de un nuevo modelo de organización del servicio de asistencia domiciliaria, la modificación de los criterios de concesión de estas ayudas y el citado nuevo plan de financiación de los servicios municipales. La cuestión está pendiente de concluir en función de la consideración de este servicio en la futura Ley de Dependencias.

XIII.2. Información presupuestaria (2002-2005)

Los gastos presupuestarios del SAD se imputan a dos partidas presupuestarias relativas, una a las prestaciones económicas que por este servicio concede directamente el INBS y otra, a las subvenciones destinadas a financiar las ayudas directas de este mismo servicio por parte de las EELL de Navarra.

En el periodo revisado, estos gastos presupuestarios –en millones de euros- han sido los siguientes:

Ejercicio	Prestación económica	Índice	Subv. EELL	Índice	Total	Índice
2002	6,36	100	4,05	100	10,41	100
2003	6,84	108	4,26	105	11,10	107
2004	6,83	107	4,46	110	11,29	108
2005	7,07	111	4,68	116	11,75	113

Es decir, las prestaciones económicas han experimentado, en el periodo revisado, un crecimiento del 11 por ciento en tanto que las ayudas vía subvención a las EELL han aumentado en un 16 por ciento. Globalmente, el gasto en este servicio ha crecido en un 13 por ciento.

De la revisión del procedimiento de concesión de las prestaciones económicas por el INBS concluimos que, en general, es adecuado. Sin embargo, conviene destacar dos cuestiones susceptibles de mejora:

- No consta un procedimiento sistemático de revisión de las ayudas concedidas al objeto de asegurarse el mantenimiento de los requisitos exigidos al beneficiario. De las revisiones efectuadas no se concluye, en general, con una suspensión de las ayudas económica, sino con una modificación del importe de las mismas.
- Con carácter general, no se realizan comprobaciones de que el beneficiario ha aplicado la ayuda económica a la finalidad específica de la concesión.

Sí se efectúa un control indirecto a través de los centros de salud y servicios sociales de base.

Por otra parte conviene precisar que los usuarios de los servicios municipales cofinancian parcialmente la prestación del servicio, en función de la regulación específica –ordenanza- de cada entidad local; en 2004, esta regulación se plasmaba en un total de 48 ordenanzas. En resumen, las fuentes de financiación del SAD municipal se reflejan en el cuadro siguiente:

Ejercicio	% financiado por los usuarios	% financiado por el INBS	% financiado por las EELL
2002	8	51	41
2003	10	48	42
2004	5	38	57
2005 (*)	11	44	44

(*) Existen otros ingresos no catalogados dentro de las tres fuentes analizadas.

Los datos anteriores no ponen de relieve ninguna tendencia clara sobre la forma de financiar estos servicios. No obstante, sí se observa una reducción de las aportaciones del INBS.

XIII.3. Indicadores de gestión (2002-2005)

Los comentarios que se desarrollan a continuación se desglosan, por un lado, en indicadores sobre las prestaciones económicas y, por otro, en indicadores sobre las ayudas directas municipales.

XIII.3.1. Indicadores de gestión sobre las prestaciones económicas del INBS

En el siguiente cuadro se analiza, en primer lugar, la evolución de las solicitudes presentadas y las efectivamente aprobadas. En segundo lugar, comparamos la evolución de los beneficiarios reales, partiendo de que una misma solicitud puede afectar a varios miembros de la unidad familiar.

Ejercicio	Solicitudes presentadas	Solicitudes aprobadas	%Aprobadas/ presentadas	Exptes. activos	Beneficiarios reales	Índice Beneficiarios
2002	1.219	642	53	1.656	2.034	100
2003	1.176	535	45	1.675	1.790	88
2004	1.104	474	43	1.698	2.089	103
2005	888	416	47	1.727	2.153	106

Como se observa, el número de solicitudes presentadas ha ido descendiendo de forma significativa en el periodo, un 27 por ciento menos. En torno al 47 por ciento de las presentadas se aprueban, denegándose prácticamente el mismo porcentaje; el resto se encuentran en situación de pendientes de resolución. Como término medio, los expedientes se resuelven en torno a los 15 días.

Los expedientes activos –o ayudas activas- a 31 de diciembre de cada ejercicio han aumentado en el periodo en un 4 por ciento, en tanto que los beneficiarios reales se han incrementado en un 6 por ciento.

En cuanto a la ubicación geográfica, disponemos de datos que hacen referencia a los expedientes activos, concluyendo que, en 2005, un 20 por ciento de los mismos se adscriben a la Comarca de Pamplona.

En el cuadro siguiente, analizamos, de acuerdo con la información facilitada, la evolución de la ayuda económica mensual media y el número medio de horas semanales reconocido.

Ejercicio	Ayuda económica mensual		Nº medio horas semanales	Índice
	media (en euros)	Índice		
2002	335,08	100	19	100
2003	347,63	103	19,75	104
2004	349,20	104	18,30	96
2005	349,65	104	18,85	99

Es decir, el perfil medio de esta ayuda es de prácticamente 350 euros al mes para unas horas semanales reconocidas en torno a 19 horas. Considerando que el mes lo constituyen cuatro semanas, nos da una ayuda media de 4,61 euros/hora.

En el periodo, esta ayuda media ha experimentado un incremento en torno al 4 por ciento, en tanto que el número medio de horas semanales permanece prácticamente invariable.

Para completar el cuadro anterior añadimos que, en el citado periodo, el importe máximo de ayuda económica mensual ha pasado de 668 a 698 euros; la ayuda mínima mensual se ha modificado desde los 280 euros en 2002 a los 292 euros en 2005.

El número máximo de horas semanales se ha reducido de 50 a 47,5; el número mínimo de horas, en cambio, ha crecido de 5 en 2002 a 12,5 en 2005.

En el siguiente cuadro, analizamos el porcentaje de personas cubierto con esta tipología de ayudas económicas, teniendo en cuenta tanto la población de tercera edad como la dependiente (tercera edad más discapacitados menores de 65 años).

Ejercicio	% cobertura sobre 3ª edad	% cobertura sobre población dependiente
2002	1,98	1,70
2003	1,73	1,49
2004	2,02	1,73
2005	2,08	1,77

De su lectura, destacamos que en el periodo prácticamente se mantienen en términos muy semejantes estos dos tipos de valores.

El Plan Gerontológico de Navarra (1997-2000) fijaba para las ayudas económicas reducir en el 2000 su grado de cobertura hasta el 1 por ciento.

No constan datos comparativos nacionales sobre este indicador de cobertura, dado que esta modalidad de ayuda es una peculiaridad de Navarra.

XIII.3.2. Indicadores de gestión sobre las ayudas directas prestadas por los SAD de las EELL.

Al objeto de completar la visión global sobre el SAD en Navarra, en este apartado se contemplan indicadores sobre la prestación de este servicio desde las EELL, considerando además que son cofinanciados por el propio INBS.

En primer lugar, analizamos la evolución de los usuarios del SAD municipal y la subvención media por usuario que le ha supuesto al Gobierno de Navarra su aportación.

Ejercicio	Número de usuarios		Subvención media por usuario para el INBS (en euros año)	
	Número de usuarios	Índice	(en euros año)	Índice
2002	3.174	100	1.275	100
2003	4.179	132	1.020	80
2004	4.211	133	1.059	83
2005	4.569	144	1.022	80

Como se aprecia, el número de usuarios del servicio se ha incrementado en el periodo en un 44 por ciento, destacando la variación en 2003 respecto a 2002, con un incremento de 32 por ciento, que representa prácticamente 1000 usuarios nuevos.

Por ubicación geográfica, en torno al 35 por ciento de los usuarios se adscriben al Ayuntamiento de Pamplona.

El incremento observado en el número de usuarios origina una disminución sensible de la subvención media por usuario, dado que el total de subvenciones en el periodo sólo ha aumentado un 16 por ciento. En el análisis del valor de la subvención media por cada entidad local se observan importantes desviaciones que, por ejemplo en 2005, van desde los 334 euros por usuario de Cintruénigo-Fitero hasta los 2.799 euros del Valle de Salazar; Pamplona se sitúa en los 951 euros por usuario.

Las horas anuales cubiertas por el SAD municipal se indica en el siguiente cuadro:

Ejercicio	Número de usuarios	Total horas anuales	Horas año por usuario	Horas por mes y por usuario
2002	3.174	n.d.	n.d.	n.d.
2003	4.179	417.217,05	99,84	8,32
2004	4.211	497.916,72	118,24	9,85
2005	4.569	368.794,09	80,72	6,73

Destaca el incremento de horas de 2004 sobre el 2003 –19 por ciento- y la reducción de 2005 con relación a 2004, un 26 por ciento.

Como se observa, conforme se incrementa el número de usuarios, se reduce el número de horas medio.

En el Libro Blanco para las Dependencias se indica que, para 2004, la media nacional de horas mensuales es 16,43 horas por usuario, situándose Navarra junto con Andalucía –8 horas mes- entre las comunidades que menos horas cubren; en el otro extremo, se sitúa Galicia y País Vasco, con 29 y 25 horas

mes, respectivamente. No obstante, se vuelve a indicar que en esta comparación no se incluyen las horas financiadas directamente por el Gobierno de Navarra a través de las prestaciones económicas.

El coste total del servicio del SAD, de acuerdo con la información obtenida, es el siguiente:

Ejercicio	Coste SAD (en millones de euros)	Coste medio por usuario (en euros)	Coste por hora (en euros)	Aportación del usuario (en euros)
2002	4,71	2.615,38	n.d.	200,34
2003	8,89	2.126,15	21,30	212,80
2004	11,63	2.761,75	23,36	131,02
2005	10,69	2.338,63	28,97	267,79

Es decir, en 2005 el total del coste del SAD ascendió a 10,69 millones de euros, un 8 por ciento menos que en el ejercicio anterior; de este importe, el 72 por ciento se corresponde a gastos de personal.

Si bien el coste medio por usuario en 2005 presenta una reducción con relación al ejercicio anterior, el coste por hora sigue una tendencia alcista, y en los tres años se ha incrementado este valor en un 36 por ciento.

La aportación del usuario se ha incrementado en el periodo en un 33 por ciento. A pesar de este aumento, y de acuerdo con el Libro Blanco para la Dependencia, Navarra es en 2004 la comunidad española en la que el usuario aporta la cantidad menor.

El porcentaje de cobertura de este servicio con relación tanto a la población de tercera edad como al total de población dependiente se refleja en el cuadro siguiente:

Ejercicio	% de cobertura- tercera edad	% de cobertura población dependiente
2002	3,09	2,66
2003	4,05	3,48
2004	4,07	3,49
2005	4,41	3,76

Los valores anteriores no alcanzan las previsiones de cobertura contempladas en el Plan Gerontológico para la población de tercera edad, fijado para el 2000 en un 5 por ciento.

XIII.3.3. Indicadores de gestión sobre el total de gasto para el INBS por el SAD –prestaciones económicas y ayudas directas-

Considerando las aportaciones totales del Gobierno de Navarra en la prestación del servicio del SAD–económicas y de subvención a las EELL-, resulta la siguiente evolución de la media por usuario de la prestación y de la subvención:

Ejercicio	Prestación económica		SAD municipal		Coste total medio para el INBS del SAD por usuario (en euros)
	Beneficiarios	Importe medio por usuario (en euros)	Usuarios	Subvención media por usuario (en euros)	
2002	2.034	3.127	3.174	1.275	1.999
2003	1.790	3.823	4.179	1.020	1.860
2004	2.089	3.268	4.211	1.059	1.792
2005	2.153	3.284	4.569	1.024	1.748

La prestación económica media por usuario se mantiene bastante estable en los cuatro años, tanto en número de beneficiarios como en importe: la subvención media por usuario, en cambio, se ha visto reducida en dicho periodo en un 20 por ciento, en tanto que sus usuarios han crecido en un 44 por ciento. La prestación económica media triplica la subvención media concedida para el SAD municipal.

Por otra parte, el coste total medio por usuario para el INBS va disminuyendo progresivamente en el periodo analizado, resultando en 2005 un 13 por ciento inferior al valor de 2002.

Considerando ambas modalidades del SAD y su relación con el Plan Gerontológico de Navarra, el porcentaje total de cobertura del servicio con relación a la población de tercera edad, es el siguiente:

Ejercicio	% de cobertura- prestaciones económicas (tercera edad)	% de cobertura- ayudas directas (tercera edad)	Total cobertu- ra SAD (tercera edad)
2002	1,98	3,09	5,07
2003	1,73	4,05	5,78
2004	2,02	4,07	6,09
2005	2,08	4,41	6,49
objetivo del plan gerontológico para el año 2000	1	5	6

Por tanto desde 2004 se han cubierto globalmente los objetivos del Plan en la prestación del servicio SAD para la población de la tercera edad. No obstante, el peso específico de cada tipología de ayudas se ha modificado, dándose una mayor relevancia a las prestaciones económicas – el doble de lo previsto en el Plan-.

Por otra parte, los valores de Navarra están por debajo de las previsiones del Plan Gerontológico Nacional que, para 2000, fijaba como objetivo el 8 por ciento, si bien la tasa de cobertura del Estado en 2004 era del 3,14 por ciento.

Apéndice XIV. Calidad e inspección de centros de servicios sociales

En este apartado analizamos, por un lado, el control realizado por los servicios centrales del Departamento sobre los centros residenciales de tercera edad y discapacitados y por otro, el grado de satisfacción tanto de los responsables de los centros como de los usuarios, familiares y trabajadores de los mismos. Estas actividades son responsabilidad de la Sección de Calidad e Inspección de Programas e Instalaciones.

Con carácter previo conviene poner de manifiesto que se ha abandonado el seguimiento de la certificación ISO 9002, al no obtenerse, según los responsables, los beneficios esperados de la misma.

XIV.1. Inspección sobre centros

Anualmente, la sección elabora un plan de actuación de inspección sobre los centros residenciales y otros. Estos planes anuales contienen tanto revisiones de aspectos generales como inspecciones a residencias y centros concretos. Así, al objeto del presente informe, destacamos en resumen:

Ejercicios 2002 y 2003

- Centros residenciales de la 3ª edad, básicamente mediante entrevistas con los responsables de los centros, cuestionarios dirigidos a los trabajadores de los mismos, a los residentes válidos y a los familiares y análisis del área económica.
- Inspección de centros (residencias, clubes, hogares...)

Ejercicio 2004

- Discapacitados: Encuesta de calidad percibida en todos los centros residenciales.
- Tercera Edad: Encuesta de calidad percibida en cinco centros residenciales.
- Inspecciones en aquellos centros en que se detecten irregularidades o denuncias y quejas.

Ejercicio 2005

Sobre el programa de trabajo de 2005 señalamos que no plantea ningún objetivo de calidad. En resumen establece como objetivos para dicho ejercicio los siguientes:

- Visitas ordinarias a todos los centros residenciales de tercera edad y discapacitados con un doble objetivo: verificar el cumplimiento de las exigencias en materia de personal establecidas por el Decreto Foral 209/1991 (sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales) y/o por su concierto y revisar los documentos administrativos de dichos centros, especialmente las reuniones celebradas por el consejo de participación de los mismos. Para cada una de estas visitas se elaborará un informe.
- Con los resultados anteriores, se podrá elaborar un estudio que refleje la situación de los centros respecto a los aspectos analizados.
- Elaboración de una propuesta de ley y decreto de autorizaciones, infracciones y sanciones.
- Inspecciones en aquellos centros en que se detecten irregularidades o denuncias y quejas.

No se elabora una memoria-resumen de las actuaciones de cada año, que ponga de relieve los objetivos planteados y los resultados obtenidos; el trabajo realizado se centra en los informes y/o actas individuales efectuadas. Esta ausencia de memoria anual dificulta o limita la redacción de un conjunto de conclusiones sobre lo inspeccionado.

De las actuaciones realizadas en 2005 destacamos:

- Se han revisado un total de 197 residencias, apartamentos, centros, clubes y hogares. De este número, 155 tienen el carácter de revisión ordinaria y el resto tienen su origen básicamente en reclamaciones, denuncias, autorizaciones y ceses de actividad.
- Sobre el objetivo citado del grado de cumplimiento de las exigencias de personal, se ha elaborado un informe –que en su propio texto reconoce que es incompleto por falta de tiempo– en el que se concluye

que “a nivel global se cumple sobradamente el DF 209/1991 en lo referente a personal de atención directa (en sentido amplio). Sin embargo si este concepto se toma en sentido estricto (sin tener en cuenta el personal de limpieza, lavandería, cocina, mantenimiento, etc.) existen algunos centros en los que se presentan déficits varios”. No obstante, el informe indica que este estudio debe completarse con una serie de objetivos, entre los que señalamos:

- a) Análisis transversales de cada uno de los puestos de trabajo, al objeto de tener valores comparativos.
- b) Análisis individual por cada centro, en el que se indique el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos del citado DF.
- c) Número de centros que cuentan con los diferentes profesionales exigidos.
- d) Incumplimientos más generalizados.
- e) Estudio comparativo de los diferentes conciertos.
- f) Incidencia en los gestionados por congregaciones religiosas.
- g) Reordenación del sistema de autorizaciones.

XIV.2. Grado de satisfacción

Las encuestas de satisfacción que remite la sección tienen dos grupos de destinatarios:

- Usuarios, familiares, trabajadores de residencias.
- Clientes (entidades, centros y servicios).

Los centros a los que se dirigen se seleccionan a petición de la propia dirección del centro o como resultado de las actuaciones de inspección.

Encuestas a usuarios

Centrándonos en los trabajos de tercera edad, señalamos los siguientes aspectos:

- En 2002, se efectúan encuestas en un total de 3 residencias, en 2003, en 10 residencias y en 2004, en una residencia. En 2005 no se efectúa ninguna encuesta dado que se ha decidido modificar su contenido y sus destinatarios.
- En 2002 y 2003 se elabora un resumen anual de los resultados obtenidos de las encuestas practicadas y dirigidas a residentes, familiares y trabajadores de los centros.
- Globalmente y por áreas de análisis, destacamos los siguientes resultados considerando el valor máximo en 5 puntos:

Áreas	media global 2002	media global 2003
Alimentación	4,02	4,16
Limpieza	3,86	4,07
Aseo personal	4,14	4,07
Instalaciones	4,39	3,97
Organización	3,81	4,18
Atención a la salud	4,33	4,14
Seguridad	3,67	4,08
Relaciones	4	4,10
Reclamaciones	3,20	3,59
Profesionalidad trabajadores	-	4,12

Teniendo en cuenta que estos resultados se efectúan a residencias distintas, en momentos distintos y que influyen un conjunto de factores diversos (coste de la plaza, tipo de asistencia...) señalamos que en 2002 presentan la peor puntuación las áreas de limpieza, organización, seguridad y reclamaciones; en tanto en 2003, los peores resultados se centran en instalaciones y reclamaciones; el área de reclamaciones es la única que aparece conjuntamente en los dos ejercicios.

Las áreas mejor valoradas son en 2002, instalaciones y atención a la salud; y en 2003, organización y alimentación.

- Los resultados de la encuesta de 2003, se presentan igualmente por destinatarios de las mismas:

Áreas	Residentes	Trabajadores	Familiares
Alimentación	4,25	4,16	4,10
Limpieza	4,26	4,05	3,96
Aseo personal	4,24	3,98	4,02
Instalaciones	4,25	3,74	3,95
Organización	4,18	4,14	4,20
Atención a la salud	4,33	4,03	4,09
Seguridad	4,19	4,13	3,96
Relaciones	4,21	4,08	4,05
Reclamaciones	4,01	3,54	3,34
Profesionalidad trabajadores	4,20	4,20	4,00

Como se observa, los residentes centran sus peores puntuaciones en reclamaciones y organización; los trabajadores en reclamaciones, instalaciones y aseo personal; finalmente, los familiares en reclamaciones, instalaciones, seguridad y limpieza.

Respecto a los centros de discapacitados, se realizaron encuestas dirigidas a todos los centros, quedando pendiente de elaborar los respectivos informes individuales y el resumen global.

Encuestas a clientes

Dentro de los procesos de mantenimiento de la certificación ISO 9002, se aplica el de medida de la satisfacción de los clientes, entidades centros y servicios. Con ello se pretende conocer el grado de satisfacción de los responsables de los centros con el servicio prestado por el personal de la sección.

Este cuestionario se remite desde 2001 a 2003. A partir de 2004, se abandona el mantenimiento de la certificación citada.

Los resultados globales obtenidos en dichos años –sobre un valor de 100- se reflejan en el cuadro siguiente, teniendo en cuenta que además de tercera edad y discapacitados incluye cuestionarios dirigidos a otros centros responsabilidad del INBS:

Dimensiones	Índices 2001	Índices 2002	Índices 2003
Comunicación e información	72,60	83,30	85,20
Capacidad de respuesta y flexibilidad	74,40	87,90	85,90
Profesionalidad	78,80	85,40	90,10
Trato humano	83,10	92,10	91,40
Satisfacción global	77,20	87,10	87,90

Los resultados anteriores ponen de relieve un alto grado de satisfacción de los clientes de la sección, observándose además una tendencia creciente en su valoración.

**Alegaciones que presenta
el Departamento de
Bienestar Social,
Deporte y Juventud**



Alegaciones al informe provisional de fiscalización sobre "el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, ejercicios 2000 – 2005".

En primer lugar, se desea agradecer al personal de la Cámara de Comptos su interés y disposición durante el proceso de elaboración del informe y, especialmente, el correctísimo trato de sus auditores hacia todas las personas que trabajan en este Departamento.

El Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud recibió el 6 de octubre de 2006 el informe provisional para su examen y, en su caso, la presentación de alegaciones en el plazo de diez días naturales contados a partir de dicha recepción.

Con carácter previo se quiere poner de manifiesto que, en general, se comparte el contenido del informe, tanto en cuanto a los datos en él contenidos referidos a la actividad del Departamento, como en cuanto a las recomendaciones que se realizan en aras de una mejora en la gestión de las prestaciones. De hecho, y como se explica más adelante, muchas de ellas hacen referencia a aspectos en los que actualmente se está trabajando o que se han incluido en el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales aprobado por el Gobierno de Navarra el día 25 de septiembre de este año y que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

No obstante lo anterior, sí se estima oportuno realizar las siguientes alegaciones puntuales al informe provisional:

- I. Con respecto a los datos contenidos en el Informe provisional:
 - a) En la página 12 del informe, punto IV.2. se señala que "el Instituto Navarro de Bienestar Social asume fundamentalmente la gestión de las políticas... y guarderías infantiles".

Se considera necesario puntualizar que, conforme al Decreto Foral 31/2006, de 22 de mayo, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social, dependen de éste las guarderías infantiles del Gobierno de Navarra, cuya organización y coordinación corresponderá, no obstante, a la Dirección General de Familia. Estas mismas atribuciones se recogían en la estructura anterior (Decreto Foral 20/2004)

- b) En el página 17 del informe, punto IV.7.24., se señala que "la asignación de funciones a los distintos negociados no siempre se ha actualizado y adaptado a los cambios de la estructura orgánica".

No se comparte esta afirmación, ya que como consecuencia de la publicación del Decreto Foral 20/2004, por el que se aprobaron las anteriores estatutos del Instituto Navarro de Bienestar Social, se dictó la Orden Foral 83/2004, de 29 de junio, publicada en el BON núm. 88 de 23 de julio, por la que se desarrolla la estructura del Instituto Navarro de Bienestar Social a nivel de negociados y se establecen sus funciones. Dichas funciones se considera que se corresponden con los fines que persigue la estructura establecida en los Estatutos.

- c) En la página 24 del informe, punto IV.9.40. se establece que "la tarifa media en centro propio es un 19 por ciento inferior al centro concertado, en tanto que el porcentaje de la cuota resulta inferior en un 14 por ciento". "En centro propio, la cuota representa el 22 por ciento del gasto en 2005; en las plazas concertadas, la cuota que abona el usuario es del 44 por ciento sobre el coste del módulo".

Sin querer contradecir los datos de las medias calculados por los auditores de la Cámara de Comptos, se quiere puntualizar que la tarifa es única y se establece por igual para centros propios y concertados, y de lo que realmente depende es de la situación económica de cada usuario, por lo que no nos parece representativa esa tarifa media. Dicha tarifa única se fija en el Acuerdo de 18 de junio de 1997, de la Junta de Gobierno del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se aprueban las tarifas y normas de aplicación de las mismas por la prestación de servicios gestionados directa o indirectamente por este organismo autónomo. Por tanto, son esas situaciones económicas concretas las que establecen la cuota que debe abonar el usuario, y la diferencia entre centros propios y concertados se produce porque, normalmente, las personas que ingresan en plazas propias son las que cuentan con menos recursos económicos.

II. Con respecto a las recomendaciones realizadas:

- a) Recomendación contenida en la página 15 del informe, en el punto IV.6. para la elaboración de las líneas estratégicas a desarrollar por el Departamento y el INBS. Este futuro desarrollo debería contemplar la incidencia de la futura Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Dependientes (Ley de la Dependencia) y su adaptación al ámbito foral.



El Departamento considera idónea esa recomendación, ya que, tal y como se recoge en el informe provisional, el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales aprobado por el Gobierno de Navarra el día 25 de septiembre de 2006 establece la necesidad de aprobar un Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra cada cuatro años, que marcará el camino que deben seguir las políticas en esta materia. El plazo para aprobarlo es de un año desde la entrada en vigor de la Ley Foral. En cuanto a la adaptación del mismo a la Ley de Dependencia, es evidente que deberá hacerse, a tenor del título invocado por el Estado para dictar la Ley de Dependencia (artículo 149.1.1º de la CE), que se refiere a establecer las condiciones mínimas que garanticen la igualdad del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Pero por esa misma razón, deberá tenerse en cuenta que serán únicamente las prestaciones establecidas con carácter mínimo las que podrán condicionar esas políticas, so riesgo de invasión competencial.

- b) Recomendación contenida en la página 18 del informe provisional, punto IV.7.28., para que se analice si la actual diversidad de regulaciones laborales incide de manera relevante en la prestación asistencial y en la calidad de la misma.

Aceptando también esta recomendación, se quiere poner de manifiesto que esta preocupación del Gobierno de Navarra ha quedado reflejada también en el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales, que prevé, por un lado, tener en cuenta la calidad en el empleo como indicador de calidad en la prestación de servicios a tener en cuenta para la homologación de los servicios sociales y, por otro, la creación de una comisión de calidad en el empleo dentro del Consejo Navarro de Bienestar Social, principal órgano consultivo del Departamento, que analice y proponga medidas en esta materia.

- c) Recomendación contenida en la página 22, punto IV.9.37., para que, dentro de la futura planificación estratégica, se establezcan los criterios básicos para concertar centros y para determinar la cuantía del módulo en tercera edad.

Efectivamente, se debe aceptar la recomendación, ya que ése es uno de los puntos que deberá tratar el Plan Estratégico, según el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales. En la redacción dada al proyecto no se hace referencia a conciertos, ya que la nueva regulación en materia de



contratos (Ley Foral 6/2006, de 9 de junio), hace desaparecer la figura del concierto, pero sí se contiene en la redacción de los artículos 21 y 23 del proyecto.

- d) Recomendación contenida en la página 30, punto IV.10.48., para que, dentro de la futura planificación estratégica, se establezcan los criterios básicos para concertar centros y para determinar la cuantía del módulo en centros de atención a personas con discapacidad.

Sobre esta recomendación debe decirse lo mismo que en el caso anterior, si bien es necesario añadir que, para el caso de estos conciertos, determinar un módulo homogéneo es sumamente complicado, porque, dada la población no muy amplia de la Comunidad Foral de Navarra, los centros establecidos se especializan en un determinado tipo de discapacidad, con tendencia a atender a toda la población que la padece, lo que afecta al módulo al requerir programas y tratamientos específicos para cada uno de ellos.

- e) Recomendación contenida en la página 41, punto IV.13.63, para que se diseñe un procedimiento que garantice la adecuada aplicación de estos fondos públicos (prestaciones económicas para atención a domicilio) a la finalidad específica de su concesión.

También se considera correcta esta recomendación, debiendo señalarse únicamente que el Departamento ya está inmerso en la revisión de estas ayudas con un modelo que se adecue a la futura Ley de Dependencia

- f) Recomendaciones contenida en la página 42, punto IV.13.66 para que el Instituto Navarro de Bienestar Social concluya la definición de un nuevo modelo de prestación del servicio de asistencia municipal, analizando los criterios de concesión de estas ayudas y desarrollando un nuevo plan de financiación de los servicios municipales y para que se analice la oportunidad del desequilibrio observado entre las ayudas directas y las económicas.

Como en el caso de la recomendación anterior, y partiendo de que la ayuda para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes es uno de los servicios que más se debe potenciar en la Comunidad Foral de Navarra, cabe reseñar nuevamente que el Departamento está trabajando para establecer un nuevo sistema global para la atención a domicilio que va a venir en una gran parte muy determinado



por el contenido de la Ley de Dependencia y de la Ley Foral de Servicios Sociales. Dicho sistema debe compaginar la prestación de servicios, las prestaciones económicas ligadas a un servicio y las prestaciones económicas de apoyo a las familias cuidadoras. En cuanto a la financiación de las Entidades Locales, el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales ya prevé un sistema de financiación para los servicios sociales de base basado en convenios que ha sido aceptado por la Comisión Foral de Régimen Local y que hace referencia al coste de los programas que estos servicios sociales de base deban prestar, financiándose el 50% de su coste o el 100% en el caso de las prestaciones garantizadas por la legislación estatal sobre dependencia que se incluyan dentro de los programas.

- g) También en la misma página y en el mismo punto se hace una recomendación para que la futura Ley Foral de Servicios Sociales garantice unos derechos mínimos iguales a todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.

Esta recomendación también ha tenido reflejo en el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales, ya que éste es uno de los objetivos principales perseguidos por el texto remitido al Parlamento. Así se recoge en el artículo 34 letra b) del proyecto, que establece, como una de las competencias del Gobierno de Navarra, la de adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de unas prestaciones mínimas homogéneas en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Estas medidas se concretan en la elaboración de la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general, en la que se recogerán las prestaciones que, como mínimo, se ofertarán a todos los ciudadanos con sus requisitos mínimos de acceso, copago, etc; en el establecimiento de requisitos de autorización y homologación para todos los servicios de la Comunidad Foral de Navarra; en la extensión de los cuatro programas básicos de atención primaria a todo el territorio de la Comunidad Foral y en la responsabilidad de la planificación.

- h) Por último, con respecto a las conclusiones contenidas en las páginas 44 y 45 del informe provisional, se debe repetir lo ya señalado más arriba para las conclusiones números 5 y 6, referidas a la planificación.



Con respecto a la conclusión número 7, únicamente es preciso reafirmar, como ya se expone en el informe provisional, que los aspectos a que se hace referencia se

encuentran todos ellos regulados por el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales.

Lo mismo ocurre con relación a la conclusión número 9, ya que la potenciación de la actividad inspectora y la garantía de un nivel mínimo de la calidad de las prestaciones están también contempladas en el proyecto de Ley Foral de Servicios Sociales.

Para finalizar, la conclusión número 10, que se corresponde con una de las recomendaciones realizadas, también se va a abordar, como ya se ha dicho, con las medidas previstas en el proyecto de Ley Foral para la introducción de criterios de calidad en el empleo.

Pamplona, 16 de septiembre de 2006.

LA CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL,
DEPORTE Y JUVENTUD



Mª Isabel García Malo

SR. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE COMPTOS
D. LUIS MUÑOZ GARDE

**Contestación de la
Cámara de Comptos de Navarra
a las alegaciones presentadas**

Contestación de la Cámara de Comptos de Navarra a las alegaciones que presenta el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Recibidas las alegaciones presentadas por la Excm. Sra. Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, esta Cámara manifiesta que las mismas hacen referencia a los aspectos mejorables en la gestión del Departamento puestos de relieve en el trabajo de fiscalización y que, básicamente, ya se contemplan en el proyecto de ley foral de servicios sociales.

En consecuencia, dichas alegaciones no modifican el contenido del Informe Provisional, sino que vienen a confirmar su contenido, por lo que aquél se eleva a Informe Definitivo.

Pamplona, 20 de octubre de 2006
El Presidente, Luis Muñoz Garde