

Modelos de financiación pública de las residencias para personas mayores. Análisis comparativo por comunidades autónomas

Sagrario Anaut Bravo y Camino Oslé Guerendiáin

Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. España.

RESUMEN

Introducción: se presenta un estudio comparativo de los modelos de financiación pública de las residencias para personas mayores a partir de la normativa autonómica vigente.

Material y método: se ha procedido a recoger y analizar toda la normativa vigente en las diferentes comunidades autónomas (CCAA) acerca de residencias para personas mayores. Para ello se ha realizado una búsqueda exhaustiva en diversos servidores y se ha confeccionado un cuestionario. Los ejes temáticos del mismo eran: legislación específica referida a personas mayores, datos generales acerca de las residencias y normativa y datos cuantitativos acerca de su financiación. A ello se suma la aportación obtenida de la bibliografía existente.

Resultados: se constata que la intensa labor legislativa de las CCAA en la última década en materia de políticas sociales para personas mayores y dependencia ha consolidado un modelo-base de financiación pública de las residencias. Este modelo se ha centrado en 3 áreas: inversiones, funcionamiento y ayuda directa a los usuarios, y en una tipología de beneficiario que se ajusta a ellas. Igualmente, se ha puesto de manifiesto la diversidad de propuestas y actuaciones que incorpora la normativa autonómica, dando forma a una serie de modelos autonómicos de financiación pública que introducen diferencias organizativas y de acceso a los servicios y prestaciones por parte de las personas mayores.

Discusión: los resultados apuntan a que el usuario o su familia son la principal fuente de financiación de las residencias. Los modelos autonómicos de financiación pública se han centrado en garantizar el derecho de los mayores, sobre todo dependientes, a ser atendidos en las residencias y en completar la función social que corresponde a las administraciones públicas. Obviamente, ello está en relación con una prolífica normativa sobre financiación para el funcionamiento de las residencias.

Palabras clave

Políticas sociales. Modelos de financiación. Residencias. Personas mayores.

Financiación: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

Correspondencia: Dra. S. Anaut Bravo.
Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.
Campus Arrosadía. 31006 Pamplona. Navarra. España.
Correo electrónico: sanaut@unavarra.es

Recibido el 26-04-05; aceptado el 29-12-05.

**Models of public financing of rest homes.
A comparative analysis of autonomous regions**

ABSTRACT

Introduction: this study presents a comparative analysis of models of public financing of rest homes based on the current regulations in the distinct Autonomous Regions in Spain.

Material and methods: the regulations for rest homes of the various Autonomous Regions were compiled and analysed. To do this, an exhaustive search of databases was performed and a survey was designed. The principal focus of this survey was on the specific legislation relating to the elderly, general data about rest homes, and regulations and quantifiable data about their financing. Information was also obtained from existing publications on this subject.

Results: the study shows that the intense efforts of the Autonomous Regions on social policies for the elderly and care of the elderly in the last decade have consolidated a model for the public financing of rest homes. This model focuses on 3 areas: investments, the running of rest homes and financial aid for the residents, and criteria that entitle residents to receive financial aid. It also shows the wide variety of proposals and procedures incorporated in the regulations of the Autonomous Regions, giving shape to a series of public financing models with distinct organization and procedures to access services and benefits for the elderly.

Discussion: the results indicate that residents and their families are the principal source of finance for rest homes. Public financing models have focused on guaranteeing the rights of the elderly (especially the rights of those in need of care) to be cared for in rest homes, and on fulfilling the social responsibility of public administrations. All of this is related to prolix regulations on financing the running of rest homes.

Key Words

Social Policy. Financing models. Rest homes. The elderly.

INTRODUCCIÓN

Las demandas de nuevos servicios sociales y de fórmulas más adecuadas a los nuevos contextos sociales, económicos y culturales para financiarlos han conducido los debates sobre el sistema de protección social en España hacia 2 campos de intervención pública: la actividad legislativa autonómica y estatal y las políticas sociales y su financiación. Tanto uno como otro han mostrado fuer-

tes déficit en materia de atención a las personas mayores dependientes hasta fechas muy recientes.

El creciente sobrevejecimiento de la población en España y, con él, la vulnerabilidad y la dependencia de las personas mayores han ido parejos a una tendencia cada vez más clara de sustitución del cuidado familiar informal por la atención formal. La consiguiente demanda social de residencias para personas dependientes y atención domiciliaria sigue reclamando respuestas de las diferentes administraciones públicas. Las más visibles han sido el aumento del número de residencias y de plazas para personas dependientes y la proliferación de un conjunto de normas y leyes de diferente rango sobre este particular.

En este marco ha de entenderse el presente trabajo, que también tiene tras de sí 2 investigaciones centradas en la Comunidad Foral de Navarra. En ellas se pudo detectar una serie de limitaciones en materia de normativa sobre las personas mayores, en general, y sobre los servicios destinados a su atención y cuidados, en particular. Estas investigaciones son: Informe técnico para la revisión del Plan Gerontológico de Navarra, 2002-2004 (2001) y Las residencias para personas mayores en Navarra (2002), promovidas y financiadas por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

A partir de la selección y el análisis comparativo de la normativa autonómica y estatal sobre la atención residencial de las personas mayores, nos proponemos delimitar los diferentes modelos de financiación pública de las residencias en España a partir de siguientes aspectos: destinatarios, áreas de actuación, fondos de financiación y su procedencia, y requisitos exigidos a las entidades gestoras de los servicios.

MATERIAL Y MÉTODO

La investigación ha sido realizada durante los años 2003-2004 a partir del análisis exhaustivo y la descripción de la normativa autonómica y estatal vigente sobre las residencias para personas mayores en España. El procedimiento seguimiento se ha centrado en:

– Análisis bibliográfico sobre la materia, que ha puesto de manifiesto la escasez de bibliografía sobre los modelos de financiación de los servicios sociales para personas mayores desde la perspectiva sociojurídica¹.

– Clasificación, descripción y análisis de la normativa localizada en diferentes soportes. Las correspondientes instancias autonómicas han facilitado en papel impreso una parte de la documentación y el resto procede de los servidores especializados en personas mayores y en el ámbito jurídico, además de las webs de cada comunidad autónoma y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

– Elaboración, en el año 2003, de un cuestionario específico en colaboración con técnicos del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra. Fue remitido a todas las comunidades autónomas (CCAA) en la primavera de ese año. Las respuestas fueron recogidas a lo largo de la primera mitad del año 2004.

El cuestionario ha resultado de utilidad para recabar información actualizada de naturaleza diversa (legislativa, financiera, económica y social) no disponible de forma conjunta por otras vías o fuentes oficiales. Su contenido se vertebra en los siguientes ejes temáticos:

1. Legislación específica para las personas mayores, tanto la referida a las residencias como toda la que hiciera referencia expresa a ellas, por cuanto contextualiza un servicio social (residencia para personas mayores), sus usuarios reales y potenciales y las políticas sociosanitarias presentes.

2. Datos generales sobre las residencias para personas mayores: se toman en consideración variables fundamentales como la titularidad, la tipología de las plazas y sus precios, y la cobertura.

3. Financiación de las residencias: datos económicos básicos (precios de las plazas concertadas y públicas, importe total del gasto para la comunidad autónoma). Se ha hecho especial hincapié en la financiación desglosada en inversiones y en funcionamiento. En ambos casos, se ha pedido información sobre requisitos exigidos y criterios establecidos por las CCAA para acceder a la financiación pública, sobre subvenciones, conciertos y convenios, conceptos y cuantías financiadas, modalidades de plazas públicas y, por último, sobre otros mecanismos de financiación.

4. Financiación directa a los usuarios: requisitos de las personas usuarias, reconocimiento de la deuda, tipologías de ayuda, cuantías máximas concedidas, destinatario de la financiación pública.

Se han detectado, no obstante, 2 limitaciones que han quedado subsanadas, en gran medida, con la normativa localizada en la red y la información bibliográfica. La primera hace referencia a la falta de respuestas en los cuestionarios. La segunda limitación es la heterogeneidad de la información cumplimentada.

Tales restricciones han quedado justificadas por las dificultades que entraña completar un cuestionario que no se ajusta, necesariamente, a la organización de los datos disponibles por cada departamento, subdirección o sección relacionada con las residencias para personas mayores. Se ha optado, por tanto, por seleccionar las variables e indicadores que han recibido respuesta más generalizada, para su posterior cotejo, y tomar el resto como ejemplo de análisis puntual.

TABLA 1. Modelo de financiación de las residencias para personas mayores en España

<i>Modalidades de atención</i>	<i>Financiación</i>
Sociales	<p>Usuario</p> <p>Ingresos personales (pensión)</p> <p>Patrimonio</p> <p>Administración autonómica</p> <p>Ayudas económicas al usuario o a la residencia</p> <p>Servicios al usuario según baremos</p>
Sanitarias	<p>Familiares</p> <p>Entidades privadas presentes en la gestión del centro</p> <p>Seguridad Social: Sistema Sanitario</p> <p>Atenciones especializadas</p> <p>Atenciones hospitalarias</p> <p>Usuarios, familiares, administraciones públicas: Sistema de Servicios Sociales</p> <p>Atenciones no especializadas</p> <p>Atenciones no hospitalarias</p>

Fuente: elaboración propia.

La permanente actividad legislativa, tanto autonómica como municipal o estatal, dificulta cualquier intento de finalizar la recogida de información. Se ha acotado la recogida de normativa en el mes de septiembre de 2004.

RESULTADOS

Las leyes y normativas sobre servicios sociales vigentes no son muy explícitas sobre las fórmulas de financiación de las residencias y las cantidades destinadas de sus presupuestos por las CCAA, corporaciones locales y diputaciones. Castilla y León, Baleares y Navarra, por ejemplo, determinan porcentajes mínimos. Aragón establece la obligatoriedad de financiación para determinados servicios o prestaciones. Las modalidades son diversas. No obstante, puede extraerse para el conjunto de las CCAA un modelo-base de financiación de las residencias para personas mayores (tabla 1).

El modelo-base propuesto en la tabla 1 parte de 3 criterios fundamentales: la atención residencial no es gratuita; los usuarios sin rentas o ingresos personales suficientes para abonar el coste de la plaza residencial y con patrimonio han de constituir una garantía del pago del servicio; y se extrae con el ingreso del usuario en la residencia la dualidad en la atención (sanitaria y social), con el consiguiente solapamiento de la atención sanitaria universal, a través de la Seguridad Social, y la gestionada desde la propia institución residencial.

A partir de este punto, detectamos que la normativa autonómica en materia de financiación pública diferencia entre el beneficiario y la finalidad de la financiación. En cuanto al primero, la normativa se circunscribe a las residencias de titularidad pública (municipal o autonómica), de titularidad privada que hayan firmado un conve-

nio/concierto en materia de ocupación de plazas y de las entidades privadas que hayan recibido algún tipo de subvención o ayuda económica. Dentro de las entidades privadas se han priorizado aquéllas sin ánimo de lucro.

Junto a la financiación autonómica, las residencias perciben otros fondos procedentes de entes públicos o privados, nacionales o internacionales² y concesiones administrativas. Asimismo, pueden proceder de donaciones, obra social de entidades privadas, explotación de inmuebles, rentas e inversiones propias.

Las aportaciones de las administraciones locales y autonómicas a la finalidad financiada difieren de unos casos a otros. Como tendencias destacan el especial apoyo a la iniciativa privada (mercantil o no lucrativa) en inversiones o en la construcción de residencias y plazas residenciales y, en segundo lugar, la delimitación de la actuación pública al control e inspección de las residencias, concertación de plazas (permanentes y temporales) y de servicios puntuales (centros de día, comedores, etc.) y, en ocasiones, prestaciones monetarias a los usuarios.

La financiación en inversiones

La financiación pública en inversiones se recoge, en particular, en la normativa sobre subvenciones o ayudas económicas que las CCAA conceden en concepto de inversiones no ligadas a las plazas y sus usuarios. Como resultado, extraemos una serie de pautas comunes como que la finalidad prioritaria es mejorar las prestaciones y servicios sociales de las residencias; las convocatorias son anuales; se establece la libre concurrencia en las concesiones; la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es la referencia para los concursos; la concesión corre a cargo del organismo competente de cada comunidad autónoma; los fondos invertidos se adjudican a par-

tidas presupuestarias concretas; y, por último, las subvenciones no son incompatibles con la percepción de otros fondos.

Del análisis comparativo de la normativa autonómica se desprende una gran diversidad de propuestas, beneficiarios y finalidades, atendiendo al nivel de desarrollo alcanzado por la red de residencias y la demanda social de éstas. Así, Cantabria, Madrid y Galicia han priorizado la construcción de nuevos centros en función del número de personas atendidas y del índice de cobertura de la zona o la ausencia de establecimientos en ella³.

Andalucía, por su parte, exige a los solicitantes de subvenciones como contraprestación «poner a disposición del Instituto Andaluz de Servicios Sociales una cantidad mínima del 50% de sus plazas, mediante la formalización del correspondiente concierto de reserva y ocupación de plazas»⁴. Se garantiza, de esta forma, una utilización social de los fondos públicos, al margen de si el beneficiario es una entidad con o sin ánimo de lucro.

En comunidades como las de Madrid o Cataluña, la intervención pública alcanza a la cesión y el uso de suelo. En la Comunidad de Madrid se afirma que «los municipios colaborarán en el desarrollo del sistema de servicios sociales aportando (...) solares, edificios, pisos y dependencias similares para la construcción e instalación de centros y servicios» y que la concesión del servicio (residencias) implica «la concesión de dominio público del solar o solares correspondientes... sobre los que la Comunidad Autónoma tiene cedido un derecho de superficie por 50 años, por los ayuntamientos»⁵.

En Cataluña se establecen como criterios para la cesión del suelo: edificabilidad mínima, calificación urbanística pertinente, orientación y accesibilidad, existencia de una necesidad social según ratio de población asistida y terreno con suministros a pie de edificación⁶. En Castilla y León, por el contrario, la Gerencia de Servicios Sociales no interviene en la cesión del suelo público, por cuanto las entidades financiadas utilizan suelo propio o cesiones de suelo dotacional cedido por los ayuntamientos. Es decir, la prerrogativa es municipal, no autonómica⁷.

Otra serie de conceptos para los que se convocan subvenciones de forma bastante generalizada en las CCAA son la dotación de equipamientos, la reforma y/o rehabilitación del inmueble y medios materiales, la adecuación de las plazas para usuarios asistidos y el mantenimiento de centros existentes. En la figura 1 se recogen las aportaciones de 3 CCAA a diversas modalidades de subvención.

En función del interés, oportunidad y adecuación a los planes de las administraciones autonómicas, la normativa de algunas comunidades opta por establecer porcentajes. La Comunidad de Madrid llega hasta el 100% siempre que no se supere los máximos marcados para cada

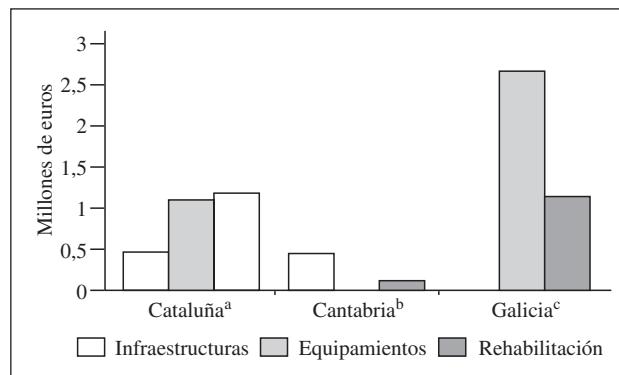


Figura 1. Cuantías destinadas en Cataluña, Cantabria y Galicia a la subvención de infraestructuras, equipamientos y rehabilitación de residencias para personas mayores (2002-2003) Fuente: ^aCuestionario enviado. ^bOrden 29 de noviembre de 2002, que recoge de forma conjunta las cuantías en infraestructuras y equipamiento. ^cEl importe de equipamientos incluye también mantenimiento y promoción de actividades.

concepto. Castilla y León, por su parte, destina el 70% de la inversión en infraestructura, equipamientos, mejoras y rehabilitación.

Por último, un concepto no siempre regulado de forma expresa es el mantenimiento. Cuando la normativa regula este concepto, como en Castilla y León y Madrid, lo hace para centros o servicios especializados en general: residencias, centros de día, centros para enfermos de Alzheimer y otros alojamientos⁸.

Financiación para el funcionamiento de las residencias

La firma de acuerdos de concertación y de convenios de colaboración en materia de ocupación de plazas son las principales modalidades de financiación pública para el funcionamiento de las residencias. En Galicia se ha optado por el convenio de colaboración, en tanto que en Andalucía, Navarra, Cantabria o Madrid, por el concierto, pero ello no es óbice para que se firmen indistintamente⁹.

En comunidades como La Rioja o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, no se cuenta con normativa propia, ya que han asumido los conciertos procedentes de las transferencias del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) o han procedido a la contratación de algunas plazas ajustándose a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas¹⁰. A esa ley se acogen la mayoría de las comunidades como normativa reguladora básica de conciertos y convenios, si bien queda desarrollada con otras normas autonómicas en esa materia¹¹.

Las modalidades de concertación y convenio de colaboración han sido las vías elegidas por las CCAA para incrementar la cobertura de la red asistencial pública. Los

TABLA 2. Normativa autonómica sobre el registro, inspecciones, sanciones y requisitos exigidos a las residencias para personas mayores

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Registro</i>	<i>Inspección</i>	<i>Acreditación</i>	<i>Requisitos materiales y funcionales</i>
Andalucía	Decreto 87/1996 Orden febrero/1996 Decreto 102/2000	Decreto 87/1996 Decreto 102/2000	Decreto 87/1996 Orden julio/1997	Orden febrero/1996 Orden julio/2000
Aragón	Decreto 111/1992	Decreto 111/1992 Orden marzo/1998	Decreto 111/1992 Orden marzo/1998	Decreto 111/1992 Orden marzo/1998
Asturias	Ley 7/1991 Decreto 79/2002	Ley 7/1991 Ley 18/1999 Decreto 79/2002	Ley 7/1991 Decreto 79/2002	Ley 7/1991 Ley 5/1995 Ley 14/2001 Decreto 79/2002 Decreto 123/2003
Baleares				
Canarias	Decreto 63/2000	Decreto 63/2000	Decreto 63/2000	Decreto 63/2000
Cantabria		Orden noviembre/2000	Decreto 52/1989	Orden noviembre/2000
Castilla y León	Decreto 14/2001		Orden junio/1993 Decreto 14/2001	Orden junio/1993 Decreto 30/2001 Decreto 52/2001
Cataluña	Decreto 284/1996 Decreto 277/1996 Orden 108/2003	Decreto 284/1996 Decreto 176/2000	Orden 284/1996 Decreto 176/2000 Orden 108/2003	Decreto 135/1995 Orden 108/2003
Comunidad Valenciana	Ley 5/1997 Decreto 91/2002	Ley 5/1997 Decreto 91/2002	Ley 5/1997	Ley 1/1998
Extremadura	Ley 2/1994		Ley 2/1994	Ley 2/1994 Decreto 4/1996
Galicia	Decreto 243/1995	Decreto 243/1995	Decreto 243/1995	Orden abril/1996
Madrid	Decreto 91/1990 Orden 612-613/1990 Ley 11/2002	Decreto 91/1990 Ley 11/2002	Decreto 91/1990 Orden 612/1990 Orden 12/2003	Orden 612/1990 Orden 12/2003 Pliego enero/2003, exp.32
Murcia	Decreto 54/2001 Ley 3/2003	Decreto 54/2001	Decreto 54/2001	Orden octubre/1991 Ley 5/1995
Navarra	Decreto 209/1991	Ley 9/1990 Decreto 209/1991	Ley 9/1990 Decreto 209/1991	Decreto 209/1991 Decreto 209/1991
País Vasco	Ley 5/1996 Decreto 40/1998 Decreto 41/1998	Decreto 40/1998 Decreto 41/1998	Decreto 40/1998 Decreto 41/1998	Decreto 40/1998 Decreto 41/1998
La Rioja	Ley 1/2002	Ley 5/1998 Ley 1/2002	Ley 5/1998	Decreto 27/1998 Ley 5/1998

Fuente: cuestionario solicitado, IMSERSO (2003), www.juridicas.com, www.inforesidencias.com, www.seg-social.es

solicitantes/beneficiarios son, en su mayoría, entidades privadas que ponen a disposición de la administración autonómica una serie de plazas. En comunidades como la de Madrid, por medio de la libre concurrencia, y en otras, como Galicia, por requerimiento de la propia administración a las residencias que hubieran recibido previamente subvenciones públicas para su creación y puesta en marcha¹².

Los requisitos básicos que marca la normativa para los centros que conciernen plazas o firman convenios son, en primer lugar, el cumplimiento de la normativa sobre registro de entidades, autorización y acreditación, condiciones materiales, funcionales y de personal, según se determine para cada tipología de centro (tabla 2). En segundo lugar,

la aceptación de someterse a control e inspección por parte de la administración competente. A éstos suelen sumarse otros como la localización en la propia comunidad y en zonas con baja cobertura de plazas públicas o concertadas, el encuadramiento en los planes autonómicos, la calidad y diversidad de las prestaciones, las ratio de personal y su especialización o como las especiales condiciones arquitectónicas.

En materia de tipología de plazas susceptibles de concertación, la normativa aclara la preferencia por las plazas asistidas, pero no especifica siempre el límite porcentual. En Andalucía se establece como máximo de concertación el 80% de la capacidad efectiva del centro, mientras en Galicia se marca el 40% de su capacidad asistencial¹³. En

Madrid el porcentaje varía con cada concurso o convenio firmado.

De igual manera, se incluyen los precios máximos de las plazas a efectos de concurso. Su importe varía de unas comunidades a otras y en función de la tipología de la residencia. En la tabla 3 se observa que la horquilla de precios es de unos 12 euros/día, y marca el mínimo Castilla y León, con 33,8 euros/día y el máximo Madrid, con 45,6 euros/día. No obstante, el precio supera los 40 euros/día en la mayoría de las comunidades. En las plazas de válidos se mantienen las diferencias entre comunidades, y el precio es algo más de la mitad del establecido para las de asistidos y menos de la mitad que el de las plazas psicogeriatrásicas.

Los precios máximos fijados por las administraciones autonómicas son inferiores al coste real de los servicios prestados. De esta forma, «se garantiza que las personas usuarias de centros propios (...) o concertados, nunca pagarán o generarán deuda por la estancia, superior a los precios establecidos» en la normativa como máximos¹⁴. Tan sólo en las comunidades de Madrid, Cantabria y Navarra su normativa hace mención a que los precios máximos deben tender a equipararse con los de mercado, siempre que el contexto económico y las rentas y pensiones de las personas mayores así lo permitan¹⁵. En lo que existe unanimidad es en la necesidad de actualizar anualmente los precios/plaza públicos.

Sobre este marco normativo cada residencia establece unos precios propios. Las CCAA tan sólo reglamentan la obligatoriedad de hacerlos públicos, de tal forma que puede ejercer el debido control de posibles prácticas abusivas. A partir de estos «precios comunicados» se fijan los convenios, conciertos o subvenciones de las plazas con las residencias pertinentes o se actualizan los existentes. De igual forma, las correspondientes consejerías, direcciones generales, institutos, etc., de servicios sociales determinan, tomando los baremos pertinentes (tabla 4), la aportación económica que corresponde a la administración autonómica y al usuario de forma individualizada (tabla 5).

La aportación económica de los usuarios se regula atendiendo a los sujetos obligados a realizar dicha aportación, los ingresos de los usuarios de los servicios, la aportación que le corresponde del precio/plaza público o concertado y los recursos para cubrir los importes no satisfechos por usuarios y administraciones públicas (tabla 6).

La aportación exigida al usuario en la financiación de los servicios recibidos tiende a ser proporcional a su capacidad económica. Para ello se tiene en cuenta, en particular, las rentas líquidas anuales. En comunidades como La Rioja se valoran sólo tales rentas¹⁶. En Navarra, Cantabria y Madrid se toma la capacidad económica del usuario, que se calcula de acuerdo con la renta, el patrimonio y el número de personas de la unidad familiar¹⁷.

TABLA 3. Precios máximos de las plazas de las residencias para personas mayores (2003)

Comunidad autónoma	Válido	Asistido	Psicogeriatrásica
Andalucía	21,2	38,1	48,81
Aragón	21,2	38,41	
Cantabria	20,03	44,61	
Castilla y León	18,5	33,81	39,07
Cataluña		40,17	
Galicia	24	44,55	
Madrid	29,23	45,57	
Navarra	23,97	43,59	
Rioja		41,87	51,24
Ceuta-Melilla	16,15		

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario solicitado a las CCAA.

Cuando el usuario, en cumplimiento de la obligación asumida al ingresar en un centro, no puede cubrir el pago íntegro del precio de su plaza con las rentas líquidas, se opta por recurrir a:

– El usuario o su representante legal aportarán el patrimonio como garantía de la deuda o en el cómputo de ingresos.

– Según el derecho de alimentos, quedan obligados a darse «sustento, habitación, vestido y asistencia médica», los cónyuges, ascendentes, descendentes y hermanos.

– Reconocimiento de la deuda por parte del usuario o su representante legal a favor de la administración autonómica.

– Aportaciones de personas beneficiadas en los últimos 5 años de bienes patrimoniales a título lucrativo por parte del usuario.

La normativa autonómica, en suma, hace recaer efectivamente la financiación de este servicio social en el usuario y su familia, y las administraciones públicas quedan en un discreto segundo plano. La aportación de éstas suele ajustarse a 3 modalidades. La más habitual es la aportación directa a la residencia para cubrir la diferencia entre el precio de la plaza pública o concertada y la aportación del usuario¹⁸. La segunda supone la aportación al usuario para que éste realice el abono a su residencia correspondiente. El cheque asistencial es el instrumento empleado por las comunidades de Galicia y Valencia, en tanto que las ayudas o prestaciones económicas a personas usuarias de centros ajenos (no concertados ni públicos) lo será en Navarra o Cantabria¹⁹. Por último, la subvención al déficit²⁰.

DISCUSIÓN

Los años noventa del siglo pasado han sido una década en que la actividad legislativa en materia de políticas de

TABLA 4. Normativa autonómica sobre requisitos de ingreso y baremos en las residencias públicas o concertadas para personas mayores

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Requisitos de ingreso</i>	<i>Baremos</i>
Aragón	Orden noviembre/2002	
Asturias	Decreto 10/1998	
Cantabria		Orden agosto/2002
Castilla y León	Decreto 56/2001	Resolución diciembre/1998 Orden abril/2001 Resolución junio/2001
Castilla-La Mancha	Decreto 131/1996	Decreto 131/1996
Cataluña	Decreto 277/1996	
Comunidad Valenciana		Orden diciembre 2002
Extremadura		Decreto 88/1996
Galicia		Orden 198
Madrid	Decreto 72/2001	Orden enero/2003
Murcia	Decreto 31/1994	Orden 1377/1998
	Decreto 60/2002	Decreto 31/1994
Navarra		Decreto 60/2002
País Vasco		Decreto 126/1998
Vizcaya	Decreto 63/2000	Resolución 459/2003
	Decreto 29/2003	Ley 6/1982
La Rioja	Decreto 93/2003	
	Orden junio/1998	Orden 10/2001
	Orden diciembre/2000	

Fuente: cuestionario solicitado, IMSERSO (2003), www.juridicas.com, www.inforesidencias.com, www.seg-social.es

mayores ha sido notoria en toda Europa, tanto por la constatación de la evolución sociodemográfica y la crisis de los sistemas de la seguridad social como porque el envejecimiento podía volver a convertirse en un factor de exclusión social. A ello se está sumando la demanda social de mayor cobertura de los gastos derivados de los cuidados de larga duración no médicos, tomando como referencia el desarrollado sistema de prestaciones médicas²¹.

La aportación de las distintas CCAA en esta materia ha sido innegable. Se puede afirmar que a todas las personas mayores les afecta la misma normativa general y específica de los servicios sociales de su correspondiente comunidad. El marco sobre el que se sustenta esta realidad son las leyes de servicios sociales autonómicas, las cuales comparten un modelo-base, la no gratuidad de los servicios especializados y las fuentes de financiación. En este último punto, la normativa fija que la financiación pública de las residencias procederá de los presupuestos generales de cada comunidad.

Los objetivos y directrices de las políticas sociales autonómicas, además de las partidas presupuestarias disponibles para la financiación de las residencias, marcan las diferencias organizativas de los servicios y prestaciones recibidas por las personas mayores. Esto explicaría la diversidad de modelos autonómicos de financiación pública de las residencias.

Siguiendo el desarrollo normativo en materia de financiación pública de residencias que se centra en inversiones, funcionamiento y ayuda directa al usuario, pueden plantearse 2 modelos autonómicos bien diferenciados, que corresponden a los de la Comunidad de Madrid y la Comunidad de Andalucía.

En el primero, la iniciativa privada con o sin ánimo de lucro adquiere un gran protagonismo por cuanto los conciertos se abren a la modalidad de libre concurrencia, se apuesta por una concertación de plazas, sobre todo asistidas, sin limitaciones previas, sino según cada convocatoria, y sus «precios comunicados» se aproximan bastante a los de mercado. Asimismo, se ha optado por la modalidad de aportación total del precio/plaza por parte del usuario a la residencia, previo contrato privado supervisado desde los servicios sociales. Esta flexibilidad ha atraído a la iniciativa privada que cuenta, además, con la posibilidad de acceder a suelo o inmuebles en unas condiciones óptimas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, por su parte, prima la firma de conciertos con entidades privadas sin ánimo de lucro con las que concierta plazas, sobre todo asistidas, hasta en un 80% de su capacidad. La financiación en inversiones también se establece siguiendo criterios de reserva de plazas y concretando el concepto objeto financiación. Las limitaciones a la iniciativa privada con

TABLA 5. Normativa autonómica sobre la adjudicación, reserva y ocupación de las plazas en las residencias para personas mayores

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Adjudicación</i>	<i>Reserva y ocupación</i>
Aragón	Orden noviembre/2002	Orden marzo/1998 Orden febrero/2003
Canarias	Decreto 236/1998	
Cantabria	Orden 2002	Decreto 88/1998 Orden noviembre/2000 Orden agosto/2002
Castilla y León	Decreto 2001	Resolución febrero/1997 Decreto 12/1997
Castilla-La Mancha	Orden 2001	Decreto 2001
Cataluña	Orden febrero/1997	
Extremadura	Orden 1996	
Galicia	Resolución 2000	Decreto 1/1997 Orden mayo/1995 Orden julio/2002
Madrid	Orden 1377/1998 Orden 597/1999 Decreto 72/2001	Orden 313/1995
Murcia	Decreto 31/1994 Decreto 60/2002	
Navarra	Resolución 7069/2002	Resolución 7069/2002
País Vasco	Decreto 56/95	Decreto 56/95
Vizcaya	Decreto 70/2000	Decreto 3/2000
La Rioja	Decreto 3/2001	Decreto 8/1999
Ceuta		Orden 10/2001

Fuente: cuestionario solicitado, IMSERSO (2003), www.juridicas.com, www.inforesidencias.com, www.seg-social.es

TABLA 6. Aportación de los usuarios, familiares u otras personas obligadas legalmente a la financiación de las plazas de las residencias para personas mayores

<i>Sujetos obligados</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Aportación</i>
Usuarios o beneficiarios de los servicios prestados	Renta: a) Ingresos líquidos procedentes de pensiones u otras prestaciones de previsión social b) Rendimientos de capital mobiliario o inmobiliario c) Otras rentas Patrimonio: totalidad del capital mobiliario o inmobiliario	Total Parcial: a) Porcentaje sobre ingresos líquidos o sobre la totalidad de las rentas b) Reconocimiento de deuda
Familiares u otras personas obligadas legalmente	Renta Patrimonio	Parcial: a) Porcentaje sobre ingresos líquidos o sobre la totalidad de las rentas b) Reconocimiento de deuda

Fuente: elaboración propia.

ánimo de lucro, a la hora de acceder a las diferentes fórmulas de financiación pública, facilita una mayor presencia de las entidades sin ánimo de lucro y de la iniciativa pública. Extremadura es la comunidad que más similitudes pre-

senta con este modelo. Puntos en común encontramos, por ejemplo, en Galicia que, además de contar con un cheque asistencial como en la Comunidad Valenciana, establece en los conciertos los límites de plazas concertadas.

Las comunidades de Cantabria, Cataluña, La Rioja o Navarra presentan modelos similares al de la Comunidad de Madrid, introduciendo variaciones de diversa índole. Una muestra es la aportación parcial de los usuarios a las residencias en La Rioja o Cantabria.

El hecho de contar con múltiples variantes de financiación pública respecto al modelo-base y a los de las comunidades de Madrid y Andalucía reabre el debate sobre el desigual acceso a los recursos y servicios sociales por parte de las personas mayores, así como sobre el papel que han de cumplir las diferentes administraciones públicas en materia de financiación de los servicios sociales. Uno de los datos manejados en este tema es el nivel de cobertura alcanzado.

Partiendo de niveles dispares, en 2004, las comunidades de Cantabria, Cataluña, Madrid, La Rioja o Navarra superaban el 4% de la población mayor, en tanto que Extremadura alcanzaba el 3,7%, Andalucía el 2,8% y Galicia el 2,1%. La situación de Galicia sólo era comparable a la registrada en las comunidades de Valencia, Murcia y Ceuta.

Queremos destacar, por último, la conveniencia de abordar una serie de cuestiones que pueden clarificar en un futuro la situación de la financiación pública de las residencias para personas mayores, corrigiendo con ello ciertas imprecisiones:

1. Al mantenerse como pauta un modelo de normativa en el que se apuesta por proteger a determinados colectivos tradicionales, como las personas mayores, discapacitados o minusválidos, se dificulta la constatación en los presupuestos autonómicos de las partidas dirigidas con exclusividad a la protección de la dependencia de las personas mayores y a las establecidas para las residencias.

2. El sistema de protección social mantiene su estructura por colectivos, en lugar de diferenciar las situaciones de dependencia de manera horizontal. Es decir, cuando la normativa autonómica aplica cualquiera de las modalidades de financiación pública de las residencias (subvenciones, conciertos o convenios), lo hace sobre personas dependientes, sean o no personas mayores.

3. La regulación sobre la aportación del usuario al pago de la plaza ocupada en una residencia es prolífica y tiende a asegurar e incrementar la participación del mismo usuario, su familia u otras personas obligadas por requerimiento en la financiación de las estancias. La normativa consultada justifica esta acción por un reparto más equitativo de los recursos y la riqueza disponible.

En la actualidad, la preferencia por la forma de financiación pública para el funcionamiento de las residencias, en detrimento de otros servicios sociales, se ha sustentado en que resulta la fórmula más ágil de dar respuesta a las necesidades de las personas mayores dependientes con

unas importantes limitaciones familiares, sociales y personales. Asimismo, los establecimientos obtienen una financiación estable por la reserva de un número determinado de plazas residenciales. Por tanto, se garantiza el derecho de las personas mayores con necesidades sociales a ser atendidos en residencias, y las administraciones públicas ejercen y completan su función social.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos agradecer la colaboración recibida por parte de los diferentes Departamentos, Consejerías, Gerencias o Institutos de Servicios Sociales de las CCAA que han cumplimentado el cuestionario enviado y, en particular, al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

1. Amatriain Cía I. Una aproximación crítica al sistema de financiación de las estancias en centros para la tercera edad en Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*. 2003. Casado Marín D, López I Casanova G. Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro. Barcelona: Fundación «La Caixa»; 2001. Grande I. Expectativas de las personas mayores con respecto a las políticas destinadas a la Tercera Edad. Pamplona: Departamento de Gestión de Empresas, Universidad Pública de Navarra; 2001. Martínez Maroto A, coor. Gerontología y derecho. Aspectos jurídicos y personas mayores. Madrid: SEGG, Editorial Médica Panamericana; 2001. Rodríguez Cabrero G. La protección social de la dependencia. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; 2000.
2. Ejemplo: Orden de 2 de enero de 2003 de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.
3. Cantabria: Orden de 26 de marzo de 2001; Orden de 29 de noviembre de 2001; Orden 29 de noviembre de 2002. Galicia: Resolución de 7 de noviembre de 2001. Madrid: Pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concesión, denominado «Atención a personas mayores en ocho centros» (20 de enero de 2003). Exp.: 32/2003; Orden 389/2002, de 23 de abril; Orden 12/2003, de 9 de enero.
4. Orden de 2 de enero de 2003, artículo 82.
5. Ley 11/2003 de Servicios Sociales y Pliego de 20 de enero de 2003, exp.: 32/2003, de la Comunidad de Madrid.
6. Orden BEF/10/2003 de 10 de enero.
7. Decreto 37/1997, Decreto 17/2000, Decreto 30/2001, Decreto 52/2001, Resolución de 2 de diciembre de 2002 y Decreto 81/2002 de la Comunidad de Castilla y León.
8. Resolución de 2 de diciembre de 2002, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Orden 12/2003, de 9 de enero, de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
9. Galicia: Resolución de 7 de noviembre de 2001; Orden de 8 de mayo de 2002. Andalucía: Orden de 30 de agosto de 1996, cuya última modificación es la Orden de 10 de enero de 2003. Cantabria: Orden de 16 de noviembre de 2000. Madrid: Pliego de prescripciones técnicas para la contratación, en régimen de concurso, del servicio público de atención a personas mayores en residencias, 17 de enero de 2003 (desarrollo del Decreto 72/2001, de 31 de mayo); Pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concurso, denominado «Atención a personas mayores en residencias. Año 2003» (17 de febrero de 2003). Exp. 38/2003.
10. R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Cataluña se acoge, según afirman en el cuestionario remitido, a la normativa estatal en materia de concurso o convenios.
11. Andalucía: Orden de 30 de agosto/1996; Aragón: Orden de 19 de marzo/1998, Orden de 18 de noviembre/2002; Cantabria: Decreto 88/1998, Orden de 16 de noviembre de 2002; Castilla-La Mancha: Or-

- den julio/1998; Comunidad Valenciana: Orden diciembre/2000, Orden diciembre/2002; Extremadura: Decreto 88/1996; Galicia: Resolución de 7 de noviembre de 2001; Orden de 8 de mayo de 2002; Madrid: Pliego de prescripciones técnicas para la contratación, en régimen de concurso, del servicio público de atención a personas mayores en residencias, 17 de enero de 2003 (desarrollo del Decreto 72/2001, de 31 de mayo), Pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concurso, denominado «Atención a personas mayores en residencias. Año 2003» (17 de febrero de 2003). Exp. 38/2003; Murcia: Decreto 31/1994, Decreto 60/2002.
12. Madrid: Pliego de prescripciones técnicas para la contratación, en régimen de concurso, del servicio público de atención a personas mayores en residencias, 17 de enero de 2003 (desarrollo del Decreto 72/2001, de 31 de mayo). Galicia: Resolución de 7 de noviembre de 2001.
13. Andalucía: Orden de 30 de agosto de 1996, cuya última modificación es la Orden de 10 de enero de 2003. Galicia: Resolución de 7 de noviembre de 2001.
14. Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, de la Comunidad Foral de Navarra.
15. Pliego de cláusulas administrativas, Exp. 32/2003 de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (cláusula 9.º). Orden de 16 de noviembre de 2000 de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, de la Comunidad Foral de Navarra (art. 4).
16. Orden 16/2001, de 30 de noviembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
17. Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, de la Comunidad Foral de Navarra. Ley 6/2002, de 20 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Acuerdo 2 de 2 de julio de 1998 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.
18. Sirva de ejemplo la Orden de 16 de noviembre de 2000 de la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
19. Galicia: Decreto 176/2000 y en la Orden de diciembre de 2000. Valencia: Orden febrero/1996, Resolución de febrero/2000 y noviembre/2000, Orden diciembre/2002. Cantabria: Orden de 16 de noviembre de 2000. Navarra: Ley Foral 17/2000 de 29 de diciembre.
20. Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, de la Comunidad Foral de Navarra.
21. Casado Marín D, López Casanovas G. Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro. Barcelona: Fundación «La Caixa»; 2001.