

Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano*

Silvia Díez Sastre

L'invecchiamento della popolazione, legato al divario tra il mondo rurale e quello urbano, pone numerose sfide alle amministrazioni pubbliche. Le esigenze della popolazione anziana, più vulnerabile alle situazioni di dipendenza, richiedono la fornitura di servizi specifici. L'alta percentuale di anziani che vivono nel mondo rurale rende questo compito, in gran parte svolto dai Comuni, difficile e costoso. Il presente saggio adotta una prospettiva eminentemente empirica per analizzare i dati sull'invecchiamento in Spagna, differenziando tra ambiente rurale e urbano, e la fornitura di servizi agli anziani. Sulla base di queste informazioni, viene brevemente delineato l'attuale quadro giuridico per la gestione dei servizi comunali per gli anziani.

1. Planteamiento

El progresivo envejecimiento de la población y las diferencias existentes entre el ámbito rural y urbano se presentan como dos de los retos más importantes a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas:

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto I+D, "Ageing Cities (Ciudades Envejecidas)" de la convocatoria de Retos de 2016 del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, DER-2016-75987-R; así como en el Proyecto LoGov (Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay), de la convocatoria Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Number 823961.

Abreviaturas utilizadas: art.: artículo; arts.: artículos; CE: Constitución Española; cit.: citado; CSIC: Centro Superior de Investigaciones Científicas; D.Tr.: Disposición Transitoria; etc.: etcétera; LAPAD: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; L.O.: Ley Orgánica; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; núm.: número; OMS: Organización Mundial de la Salud; ONU: Organización de las Naciones Unidas; p.: página; pp.: páginas; RAP: Revista de Administración Pública; SAD: servicio de atención domiciliaria; ss.: siguientes; STC: Sentencias del Tribunal Constitucional; UE: Unión Europea.

en 2050, el 22% de la población mundial tendrá más de 60 años¹ y cerca del 70% vivirá en ciudades². En el caso de España, ambos fenómenos caracterizan la evolución demográfica de las últimas décadas. Su impacto sobre la actuación de las Administraciones públicas es claro. Las personas mayores constituyen uno de los colectivos más vulnerables a las situaciones de dependencia y requieren la prestación de servicios específicos que atiendan a sus necesidades³. Al mismo tiempo, las diferencias existentes en las distintas partes del territorio, rural y urbano, y la despoblación del mundo rural exigen la adaptación de la prestación de servicios en cada entorno⁴. Estos factores son fundamentales a la hora de analizar la prestación de servicios a las personas mayores en el ámbito municipal.

En este contexto, este trabajo realiza una aproximación al papel de los municipios, tanto en el ámbito rural, como urbano, en la satisfacción de las necesidades de las personas mayores a través de la prestación de servicios sociales. Para ello, en primer lugar, se realiza un breve esbozo del contexto de envejecimiento de la población en el mundo rural y urbano en la actualidad (2.). A continuación, se ofrecen algunos de los datos empíricos más relevantes sobre la prestación de servicios municipales a mayores, teniendo en cuenta las diferencias entre el ámbito rural y urbano (3.). Seguidamente, se expone el marco jurídico de la prestación de servicios a mayores por los municipios, poniendo especial atención a las distintas formas de gestión (4.). Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones finales (5.).

(1) OMS, *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud* (disponible online: who.int), 2015.

(2) ONU, *Perspectivas Mundiales de Urbanización*, (disponible online: un.org), 2018.

(3) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the Eu*, 2019 edition, disponible online en *ec.europa.eu*, pp. 1-157, p. 8.

(4) Al respecto, ya en 1999, B. GARCÍA SANZ, *Mundo rural, envejecimiento y servicios sociales*, en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 5, 1999, pp. 94-109.

2. El contexto: envejecimiento de la población en el entorno rural y urbano

Las personas se perciben a sí mismas como mayores cuando sobrepasan los 70 años⁵, aunque, con carácter general, se considera que una persona es mayor cuando supera los 65 años de edad -que ha sido tradicionalmente la edad general de jubilación-⁶. Dentro de este colectivo de personas mayores, hay que diferenciar, además, a los denominados súper mayores, que tienen más de 80 u 85 años. Según las proyecciones actuales en la Unión Europea el número de personas con más de 85 años pasará de 13,8 millones en 2018 a 31,8 millones en 2050⁷. En España, los súper mayores llegarán a representar más del 40% de la población mayor de 65 años en 2058⁸.

La distribución de la población mayor, delimitada con estos criterios, es desigual a lo largo del territorio español. Si se atiende al número de población mayor de 65 años por Comunidad Autónoma, puede apreciarse que en todas las regiones se ha producido un incremento constante de este grupo de población en los últimos once años. En la Figura 1, puede apreciarse esa tendencia sostenida al aumento del número total de personas mayores. El crecimiento ha sido especialmente pronunciado en Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Madrid y País Vasco.

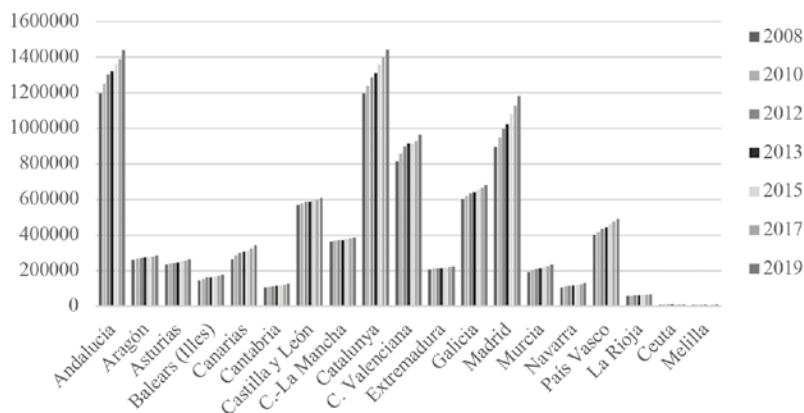
(5) C. ALEMÁN BRACHO, *Políticas sociales para personas mayores*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9, 2013, pp. 1-19, p. 2.

(6) En España, algunas leyes autonómicas caracterizan de este modo a las personas que pueden ser beneficiarias de servicios de atención a mayores; por ejemplo, art. 2.1 Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores; art. 23.1 Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; y art. 2.1 Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León. A nivel internacional, Naciones Unidas definen a las personas mayores a partir de los 60 años y la Organización Mundial de la Salud establece un umbral de 65 años en las sociedades desarrolladas. EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 8.

(7) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 15.

(8) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, en *Informes. Envejecimiento en Red*, 22, 2019 (disponible online: envejecimiento.csic.es), pp. 1-36, p. 5.

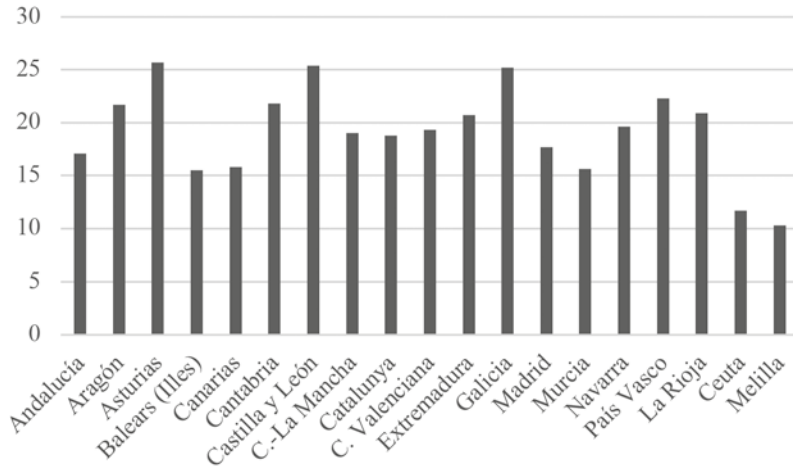
Figura 1. Total de personas mayores de 65 años por Comunidad Autónoma (2008-2019) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Laboratorio Envejecimiento en Red, CSIC.

Cuando el número de personas mayores se pone en relación con la cifra total de población, puede observarse en la Figura 2 que las regiones en las que más ha crecido la población mayor no coinciden con las que experimentan un mayor envejecimiento en términos globales. En 2019, las Comunidades Autónomas más envejecidas eran, por este orden: Asturias, Castilla y León y Galicia (con un porcentaje igual o superior al 25% de población con más de 65 años), seguidas de País Vasco, Cantabria, Aragón, La Rioja y Extremadura (que superan el 20% de población mayor). En sentido opuesto, las Comunidades Autónomas más jóvenes son Murcia, Canarias, Illes Balears, Andalucía y Madrid (que tienen entre un 15 y un 18% de población mayor). Estos datos revisten gran interés en la medida en que se vinculan a la demanda de servicios por las personas mayores, así como al volumen y forma de gestión de servicios en las distintas partes del territorio. En ese sentido, parecen existir diferencias importantes en España entre el ámbito rural y urbano.

Figura 2. Personas mayores de 65 años en relación con la población total de cada Comunidad Autónoma (2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Laboratorio Envejecimiento en Red, CSIC.

Desde un punto de vista estadístico, de los 8.124 municipios existentes en la actualidad, se clasifica convencionalmente como municipios rurales a aquellos que tienen una población igual o inferior a 2.000 habitantes; como municipios intermedios a los de 2.001 a 10.000 habitantes y como municipios urbanos a aquellos cuya población supera los 10.000 habitantes⁹. El número de municipios rurales caracterizados de este modo es de 5.872 (72% del total de municipios) y concentra a 2.705.641 habitantes (6% de la población nacional)¹⁰. Sin embargo, el Banco Mundial tiene una comprensión más amplia del entorno rural y considera que la población rural española ha pasado de representar el 43,4% en

(9) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, D. RAMIRO FARIÑAS y J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, en el Blog *Envejecimiento en Red*, 29 de abril de 2015 (disponible *online*).

(10) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, cit., p. 6.

1960, al 19,6% en 2018, lo que supone situar la barrera entre rural y urbano en el umbral de 10.000 habitantes¹¹.

Desde una perspectiva jurídica, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, define el medio rural como «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²» (art. 3 a). De forma acorde, se considera municipio rural de pequeño tamaño a aquellos que tienen una población inferior a 5.000 habitantes, siempre que esté integrado en el medio rural (art. 3 c). El legislador no solo toma como referencia el número de habitantes para delimitar el ámbito rural, sino también las características geográficas que pueden condicionar las necesidades de su población¹². Esta previsión cohonesta con la regulación de la organización municipal en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que prevé la constitución obligatoria de la Junta de Gobierno Local solo en los municipios de más de 5.000 habitantes (art. 20.1 b).

Conforme a este criterio, en 2018 había en España 6.676 municipios rurales (esto es, un 82% del total de municipios), que concentraban al 16,2% de la población española y representaban el 84% del territorio. A partir de esta definición, las Comunidades Autónomas con un mayor porcentaje de población rural son: Extremadura (50%), Castilla-La Mancha (45%), Castilla y León (36%), Aragón (32%), Navarra (27%) y Galicia (26%). Aunque en términos absolutos, las que mayor población rural albergan son, en este orden: Andalucía (1,94 millones), Castilla-La Mancha (907.997), Castilla y León (875.702), Galicia (707.673) y Cataluña (542.164)¹³.

La determinación de la población rural permite analizar el grado de envejecimiento en este entorno en comparación con el medio urbano. Conforme a los datos disponibles de 2019, se observa que, en los municipios rurales, el envejecimiento es considerablemente superior a los

(11) Estadística disponible en datos.bancomundial.org, última visita: 11 de marzo de 2020.

(12) Así, en relación con el Principado de Asturias, J. GARCÍA-GONZÁLEZ, P. RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, "Rompiendo Distancias": un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural, en *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 1, 2005, pp. 22-33, p. 1.

(13) MAPA, *Informe anual de indicadores: Agricultura, Pesca y Alimentación, 2018*, Madrid, 2019, disponible online en mapa.gob.es, pp. 1-220, pp. 11-13.

municipios intermedios y urbanos. El 28,5% de la población tiene más de 65 años, frente al 20% de los municipios intermedios y el 18,5% de los municipios urbanos, como se muestra en la Tabla 1. Esa población mayor se concentra más cuanto menor es el municipio: en los municipios de menos de 100 habitantes representa el 40% y en los de más de 100 y menos de 500 habitantes el 33%. Además, hay más súper mayores en el ámbito rural que en el urbano¹⁴. A nivel europeo, los números colocan a España a la cabeza de los países con un mayor porcentaje de población mayor ruralizada, muy por encima de otros países como Italia o Alemania. Ello puede explicarse por distintos factores, aunque parece que la principal razón es la tendencia de los jóvenes a vivir en zonas urbanas, despoblando el ámbito rural; más que la vuelta de población a los pueblos pequeños cuando alcanzan una edad avanzada¹⁵.

Tabla 1. Envejecimiento de la población en el ámbito rural y urbano (2019) [en porcentaje]

Ámbito (habitantes)	Mayores (>65 años)	Adultos (16-64 años)	Jóvenes (<16 años)
Rural 0-2.000	28,5%	60,5%	11%
Intermedio 2.001-10.000	20%	64%	16%
Urbano 10.001 - ...	18,5%	65,5%	16%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de J. PÉREZ DÍAZ, A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO y, D. RAMIRO FARÍNAS, *Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos, Informes envejecimiento en red*, 25, 2019, pp. 1-29, p. 9.

Por su parte, en el ámbito urbano, la cifra de población mayor se eleva de forma muy llamativa en las grandes ciudades, como Madrid (20,2%) y Barcelona (21,3%)¹⁶, donde se produce un mayor envejecimiento en las zonas

(14) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, D. RAMIRO FARÍNAS, J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, cit.

(15) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., pp. 25-26. I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, en *Observatorio Social La Caixa* (disponible *online*: observatoriosociallacaixa.org), mayo de 2018.

(16) Datos de 2019 elaborados a partir de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019 del INE; última consulta: 12 de marzo de 2020.

urbanas que crecieron con la generación del *baby-boom*¹⁷. Así que en números absolutos hay más población mayor concentrada en estos dos municipios (661.890 y 350.065, respectivamente), que en el conjunto de los municipios caracterizados como rurales (770.580); pero el porcentaje de envejecimiento de la población total sigue siendo inferior al ámbito rural. Para tener una imagen completa de la población mayor en España, los datos expuestos deben relacionarse con las condiciones de vida y el nivel socioeconómico de los mayores a lo largo del territorio. Las Comunidades Autónomas donde la tasa de riesgo de pobreza supera la media nacional (21,5%) son, en este orden: Extremadura (37,6%), Canarias (32,1%), Andalucía (32%), Castilla-La Mancha (29,9%), Murcia (28,6%) y Comunidad Valenciana (26%). Ninguna de ellas, salvo Extremadura, se sitúa entre las regiones más envejecidas. De hecho, en las Comunidades Autónomas con más porcentaje de población mayor, la tasa de riesgo de pobreza es más baja que la media nacional: Asturias (14%), Castilla y León (16,1%), Galicia (18,8%), País Vasco (8,6%), Cantabria (19,9%), Aragón (14,2%) y La Rioja (16,6%)¹⁸. Esto es así, a pesar de que en algunas de estas regiones envejecidas se concentra el mayor número de municipios de pequeño tamaño (es el caso de Castilla y León, con 2.122 municipios rurales en 2019¹⁹). Los datos desmienten, de este modo, una ecuación que podría parecer intuitiva: mayor población mayor en municipios rurales de pequeño tamaño implica un mayor riesgo de pobreza. Ello puede deberse, en parte, a la estructura de la propiedad en España. El 89,2% de las personas mayores en 2017 eran propietarias de su vivienda -frente al 76,7% de la población total²⁰-, lo que permite destinar sus ingresos habituales a otros gastos (esta cifra sitúa a España entre los países con mayor núme-

(17) Al respecto, en detalle, F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico*, en *Indret*, 4, 2018, pp. 1-55.

(18) Datos obtenidos del INE, mapa de nivel y condiciones de vida con datos de 2018; última consulta 12 de marzo de 2020.

(19) Datos obtenidos del INE, última consulta: 12 de marzo de 2020.

(20) A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, J. PÉREZ DÍAZ, D. RAMIRO FARIÑAS, A. AYALA GARCÍA, R. PUJOL RODRÍGUEZ, *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*, cit., p. 27.

ro de personas mayores propietarias en la UE²¹). Además, hay que tener en cuenta que la vulnerabilidad residencial de numerosas personas mayores se concentra en los municipios de tamaño intermedio. En municipios pequeños o muy grandes, la calidad de las viviendas es mejor²². Esta información no desvirtúa, no obstante, la evidencia de que las necesidades de atención de las personas mayores que viven en entornos rurales son más altas debido a la ausencia de servicios de proximidad, como sucede en las ciudades²³ y al hecho de que en estas zonas del territorio se concentre, además, un mayor porcentaje de población mayor. En síntesis, desde el punto de vista de la prestación de servicios, el eje rural-urbano parece determinante.

3. *Los servicios municipales para mayores*

El catálogo de servicios municipales para personas mayores se ha centrado habitualmente en atender las situaciones de dependencia, aunque, en la actualidad, también se introducen programas de envejecimiento activo, que pretenden promover un envejecimiento saludable²⁴. En relación con los servicios de atención y cuidado, suele diferenciarse entre los servicios de atención social primaria y los servicios de atención social especializada²⁵.

Los servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a la máxima de “*aging in place*” (envejecer en casa)²⁶. Dentro de esos servicios destaca el servicio de atención domiciliaria (SAD), que está encaminado a asistir a las personas mayores en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Este servicio se utiliza mayoritariamente por personas mayores de 80

(21) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the Eu*, cit., p. 37.

(22) I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, cit.

(23) *Ibidem*, p. 25.

(24) Sobre las políticas públicas de mayores actuales en la Comunidad de Madrid, A. EGEA, C. NAVARRO, *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid, 2019, p. 75.

(25) C. ALEMÁN BRACHO, *Políticas sociales para personas mayores*, cit., pp. 19 ss.

(26) I. LEBRUSÁN MURILLO, *Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad?*, cit.

años o más (69% en 2018 a nivel nacional)²⁷. El siguiente servicio domiciliario más extendido es la teleasistencia. El 67,4% de los usuarios de este servicio en 2018 también tenían más 80 años o más²⁸. Otros servicios de proximidad, como los de lavandería, podología o el servicio de comida a domicilio, complementan a los anteriores. En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementen al SAD, gracias a la creación de centros rurales polivalentes²⁹. En relación con el servicio de comida a domicilio, es preciso destacar que el riesgo de desnutrición en las personas mayores se eleva con respecto a otros colectivos, debido a algunos de los cambios alimenticios asociados al envejecimiento (anorexia, salud bucodental, etc.), así como a factores socioeconómicos³⁰. De ahí la importancia de este tipo de servicios municipales. Junto a los servicios que se prestan en el domicilio, existen servicios de atención especializada que se ubican en centros externos: es el caso de los centros de mayores – como lugares de ocio y dinamización social de las personas mayores –, los centros de día – destinados a las personas con más necesidades de cuidado y atención – y, finalmente, las residencias de mayores. Estas últimas no suelen ser un servicio propio de la cartera municipal, sino autonómica, aunque existen numerosos ejemplos de residencias gestionadas por municipios. Además, junto a los clásicos centros residenciales, se han puesto en marcha iniciativas de viviendas para personas mayores; a las que se suman las políticas de pisos protegidos, que se perciben también como un buen mecanismo de protección de los mayores³¹.

(27) Informe *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España*, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible online en imserso.es), pp. 1-41, p. 12.

(28) *Ibidem*, p. 9.

(29) T. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, B. DÍAZ PÉREZ, *El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales*, Tema clave, IMSERSO (disponible online: envejecimiento.csc.es), pp. 1-20, p. 5 ss.

(30) Al respecto, el detalle, F. GÓMEZ BUSTO, V. ANDÍA MUÑOZ, L. RUIZ DE ALEGRÍA, P. RICA, E. MOGOLLÓN, *Estado nutricional, hábitos alimentarios y perfil sociosanitario de los usuarios del servicio de comida a domicilio para personas mayores de Vitoria-Gasteiz*, en *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 18(3), 2014, pp. 127-136, p. 133 ss.

(31) E. FUENTES GOYANES, J. SOLÉ BLANCH, *Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales*, en *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, 19, 2012, pp. 83-98, p. 94.

Una buena manera de medir la calidad de estos servicios para mayores es el índice de cobertura de cada una de las prestaciones. Este índice resulta de dividir el número de usuarios reales del servicio con sus potenciales usuarios (esto es, el colectivo de personas mayores). Existen datos disponibles tanto a nivel nacional, como a nivel autonómico, que incluyen el volumen global de prestación de servicios, tanto por las Comunidades Autónomas como por los municipios. En algún caso concreto – por ejemplo, servicios de proximidad –, no se incluyen todos los servicios prestados a nivel local; pero, a pesar de la existencia de imprecisiones en las cifras, la información es relevante y permite analizar qué servicios están más implantados en cada parte del territorio.

Ya se ha señalado que las Comunidades Autónomas más envejecidas eran, en este orden: Asturias, Castilla y León, Galicia País Vasco, Cantabria, Aragón, La Rioja y Extremadura. En esas regiones, como se observa en la Tabla 2, se aprecia una mayor inversión en centros de día y residencias que en otro tipo de servicios, como la teleasistencia o el SAD. De hecho, puede verse cómo muchas de estas Comunidades Autónomas se sitúan por encima de la media nacional en el índice de cobertura de estos servicios. Sin embargo, no todas muestran esa misma tendencia. Ello puede deberse precisamente al alto volumen de población mayor rural existente en determinadas regiones. Extremadura, Castilla y León, Aragón y Galicia no solo son regiones envejecidas, sino que tienen un porcentaje muy elevado de población rural, como se ha señalado más arriba. Ese escenario puede dificultar la prestación de servicios a domicilio, debido a la dispersión geográfica en el ámbito rural; y favorecer la atención a las personas mayores en centros de día y residenciales. Es posible que, por esa razón, el País Vasco, con una alta densidad de población que tiene una capacidad económica superior a la media nacional, no invierta tanto en este tipo de servicios, sino en servicios prestados en el domicilio, como la teleasistencia.

Tabla 2. Índice de cobertura de los principales servicios a mayores por Comunidad Autónoma (2018) [en porcentaje]

Comunidad Autónoma	Teleasistencia	SAD	Centros de mayores	Centros de día	Residencias	
					Centros	Viviendas
Andalucía	17	6,2	55,4	0,9	3	0,03
Aragón	7,1	6,3	43,1	0,5	6,2	0
Asturias	3,1	4,1	46	0,9	6	0,09

Comunidad Autónoma	Teleasistencia	SAD	Centros de mayores	Centros de día	Residencias	
					Centros	Viviendas
Balears (Illes)	5	2,4	33,1	0,9	4	0,06
Canarias	2	4,1	13,6	---	3	0,01
Cantabria	7	4,2	---	1,1	5	0,03
Castilla y León	6,1	5,3	45,2	0,9	8	0
C.-La Mancha	15	6	58	1,2	7	0,45
Catalunya	15	5,4	57	1,3	4,4	0,07
C. Valenciana	6	2	44	0,8	3	0,01
Extremadura	1	1,2	74,1	2,8	6,4	0
Galicia	3	4	---	1,3	3	0,31
Madrid	16	9,1	64,2	1,2	4,3	0,06
Murcia	5,4	2,2	42,1	0,9	1,4	---
Navarra	7,1	2,4	79,2	0,9	4,4	0,7
País Vasco	10	1,6	25	0,8	4	0,6
La Rioja	4,1	7	65	1,1	5	0,02
Ceuta	8,2	6	84,5	0,3	2	0
Melilla	9	3,4	46	1,5	2,4	0
MEDIA	10,4	5	46,2	1	4,2	0,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del informe “Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España”, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible *online* en imserso.es).

Nota: el índice de cobertura se calcula dividiendo el número de personas usuarias del servicio entre el total de la población mayor de 65 años en cada Comunidad Autónoma. Se marcan en negrita aquellos valores que se sitúan por encima de la media nacional.

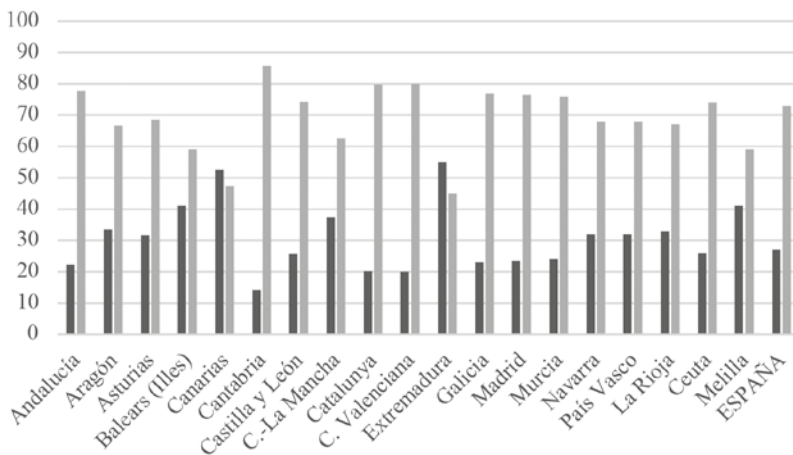
Factores como el poder adquisitivo y el precio del servicio pueden ser determinantes, por tanto, del mayor índice de cobertura de unos servicios u otros, debido a un diseño distinto de las políticas públicas en cada región. Pero, especialmente, el volumen de población mayor rural puede condicionar el tipo de servicios requeridos. En el ámbito rural, las personas mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios³². La dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede asegurarse en el entorno urbano³³, lo que puede inclinar las necesidades hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria.

(32) J. GARCÍA-GONZÁLEZ, P. RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, “Rompiendo Distancias”: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural, cit., p. 1.

(33) A. ABELLÁN GARCÍA, R. PUJOL RODRIGUEZ, D. RAMIRO FARIÑAS, J. PÉREZ DÍAZ, *Pirámide rural*, cit.

En este sentido, cuando se analizan los datos referidos a los centros residenciales, hay que tener en cuenta que se incluyen las plazas disponibles por Comunidad Autónoma tanto en centros públicos como privados. Si se examinan los datos expresados en la Figura 3, se comprueba que, en prácticamente todas las Comunidades Autónomas el número de plazas residenciales privadas duplica o, incluso, triplica, la cifra de plazas residenciales públicas. La media nacional, así lo pone de manifiesto: 27% de plazas públicas y 73% de plazas privadas. Existen, sin embargo, dos interesantes excepciones, Canarias y Extremadura, donde esa relación se invierte. Extremadura es una de las regiones con más población envejecida, especialmente en el ámbito rural. Canarias, sin embargo, es una de las Comunidades Autónomas más jóvenes. En ambos casos, hay una apuesta por los centros residenciales públicos.

Figura 3. Plazas residenciales en centros públicos y privados por Comunidad Autónoma (2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de A. ABELLÁN GARCÍA, P. ACEITUNO NIETO, D. RAMIRO FARIÑAS, *Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019, Informes envejecimiento en red*, 24, 2019, pp. 1-24, p. 17.

Ahora bien, estos datos solo ofrecen información sobre la forma de gestión de los centros, puesto que, en la práctica, la mayoría de las plazas

residenciales privadas se financian con fondos públicos, a través de distintas figuras de colaboración público-privada, que determinan el régimen jurídico aplicable a la prestación del servicio³⁴. La media nacional de plazas residenciales de financiación pública es del 60% y se eleva de forma considerable en algunas de las Comunidades Autónomas más envejecidas: Castilla y León (77,4%), Castilla-La Mancha (72,6%), País Vasco (70,2%), Cantabria (69,4%) y Extremadura (64,2%). Solo en una región, en Murcia, el 100% de las plazas residenciales se financian con fondos públicos³⁵. Esta información saca a la luz la importancia del análisis de las formas gestión de los servicios para mayores en el ámbito municipal, tanto de los servicios de atención primaria, como especializada. Esta cuestión se analiza seguidamente.

4. El marco jurídico de los servicios municipales para mayores. En especial, las formas de gestión

Antes de exponer las distintas formas de gestión de los servicios para mayores, conviene hacer una breve referencia al marco jurídico de este tipo de servicios. El Capítulo Tercero del Título I de la Constitución Española, dedicado a los «principios rectores de la política social y económica», establece que los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50 CE). Se trata de un «mandato vinculante de actuación» a los poderes del Estado con eficacia objetiva; dicho de otro modo, la Constitución establece una tarea que el Estado debe cumplir necesariamente³⁶. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas reconocen directamente en sus Estatutos de Au-

(34) Al respecto, en detalle J. CASTILLO ABELLA, *Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores*, en *Indret*, 2, 2020, pp. 457-507.

(35) Datos obtenidos del informe *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España*, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible online en imserso.es).

(36) Se toma la terminología de J.M^a. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 44.

tonomía derechos relacionados con la protección y la atención a las personas mayores³⁷.

Estos mandatos generales se concretan a nivel legal en la legislación autonómica correspondiente sobre servicios sociales y, en algunos casos, en las leyes específicas sobre la atención a personas mayores³⁸. Además, una parte importante de las prestaciones a personas mayores se integran en el sistema establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Aunque no todas las personas dependientes son mayores, lo cierto es que su tasa de dependencia es muy elevada (en la UE la tasa de dependencia en 2018 era del 30,5%³⁹). De acuerdo con el sistema creado por la llamada Ley de Dependencia, todos los actores públicos (Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales) han de estar involucrados en la garantía de los derechos subjetivos a las prestaciones correspondientes a las personas que tengan reconocido algún grado de dependencia. Esto no significa que la prestación de servicios a mayores se agote en los mandatos del sistema de dependencia. Numerosos usuarios que no están cubiertos por el sistema, reciben servicios por parte de los municipios en los que residen.

Desde el punto de vista competencial, los Estatutos de Autonomía asumen la competencia en materia de asistencia social, prevista en el artículo 148.1.20^a CE. Tanto los propios Estatutos como la legislación autonómica, prevén un importante papel para los municipios en la pres-

(37) Arts. 10.3 y 13.3 L.O. 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 18 L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 16.3 L.O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; art. 19 L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 24 g) L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 13.5 L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 7.14 L.O. 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 15 L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(38) Es el caso de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía; y de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León.

(39) EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, cit., p. 19.

tación de estos servicios. Por su parte, la legislación básica del Estado sobre régimen local establece que todos los municipios tienen competencias propias para la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2 e) LBRL). Es más, los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar servicios en esa materia (art. 26.1 c) LBRL). Esta redacción de la LBRL, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), parecía restar peso a la intervención municipal en la prestación de servicios sociales, limitando su vertiente prestacional y centrándose en la identificación de situaciones de necesidad⁴⁰. De hecho, la D.Tr. 2ª LRSAL establecía la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, que anteriormente correspondían a los municipios, que fue objeto de numerosas críticas por su afectación a la autonomía local⁴¹. El Tribunal Constitucional dejó claro, sin embargo, que la regulación de la LBRL no afectaba a la atribución de competencias municipales en materia de servicios sociales en la legislación autonómica (SSTC 41/2016 y 111/2016)⁴². Son, por tanto, las Comunidades Autónomas – competentes en materia de servicios sociales –, las responsables de planificar, organizar y gestionar los servicios y prestaciones; y también deben determinar el papel de los municipios en el sistema⁴³.

En ese sentido, las leyes autonómicas suelen reservar a los municipios la prestación de servicios básicos, de asesoramiento, información o pre-

(40) F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, 2013, pp. 23-60, p. 39.

(41) Por todos, M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, en *RAP*, 194, 2014, pp. 373-410, p. 407 ss.

(42) F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, en *Anuario de Derecho Municipal 2015*, 10, 2016, pp. 21-44, p. 32.

(43) M. ALMEIDA CERREDA, *Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 3, Madrid, Iustel, 2011, pp. 2701-2734, p. 2791 ss.; J.A. RAMOS GALLARÍN, *Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia*, en *Anuario de Derecho Municipal 2009*, 3, 2010, pp. 195-220, p. 209.

vención y detección de situaciones de necesidad, así como el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia. Estos dos últimos servicios pueden prestarse en el marco del sistema de la Ley de Dependencia o fuera de ella⁴⁴, conforme a los requisitos que suelen establecer los propios municipios en sus ordenanzas. Asimismo, el Estado concede directamente subvenciones a los municipios con distintas finalidades, como la construcción de centros de atención a personas mayores dependientes y la realización de otros proyectos de acción social a favor de personas mayores.

Este es el contexto normativo en el que se sitúan los servicios para mayores que se han expuesto anteriormente y que se gestionan por distintas vías. Existe la posibilidad de realizar una gestión directa de estos servicios – siempre que se cumplan ciertas condiciones de racionalidad y sostenibilidad⁴⁵ –, aunque en la práctica se suele optar por una gestión indirecta, con ayuda de terceros (art. 85 LBRL). En la modalidad de gestión indirecta, se puede diferenciar entre la gestión contractual y no contractual⁴⁶. En ambos casos, será un tercero quien asuma la responsabilidad de la organización y prestación del servicio, que tiene algunas particularidades para los servicios sociales que conllevan prestaciones para la ciudadanía, en este caso, las personas mayores. Las posibles modalidades de gestión en uno y otro caso se exponen de forma esquemática en la Figura 4 y se encuentran en un momento de adaptación y transición, debido a la reciente aprobación de la LCSP.

(44) L. ARROYO JIMÉNEZ, M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia*, en J.M^o. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, S. DÍEZ SASTRE (COORDS.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 53-94, p. 80.

(45) M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017, de contratos del sector público*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 2019.

(46) Sobre esta cuestión, F. VILLAR ROJAS, *El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales*, en *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 11, 2018, pp. 75-101, p. 99.

Figura 4. Esquema de las fórmulas de gestión de los servicios para mayores conforme a la normativa vigente



Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a la gestión indirecta contractual, hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Lcsp), un contrato utilizado habitualmente en muchos de los servicios para mayores era el contrato de gestión de servicios públicos. Este contrato contenía varias modalidades. En concreto, la modalidad de concesión y de concierto eran habituales para gestionar los servicios de centros de días y residencias para mayores. Esta forma tan arraigada de prestación de los servicios públicos se suprimió, sin embargo, con la citada Lcsp. El contrato de gestión de servicios públicos se sustituyó por el contrato de servicios y la concesión de servicios, siendo la diferencia entre ambas fórmulas la traslación o no de riesgo operacional suficiente al operador económico⁴⁷. El ob-

(47) Por todos, A. HUERGO LORA, *El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 4, 2017, pp. 31-51.

jeto del contrato – un servicio público – dejó de ser relevante para caracterizar los tipos contractuales. En el momento de extinción de un contrato de gestión de servicios públicos es necesario, por tanto, tomar la decisión de licitarlo como un contrato de servicios o como concesión de servicios, atendiendo a ese criterio⁴⁸. Las garantías relacionadas con el tipo de servicio prestado – inembargabilidad de los bienes afectos al servicio, poderes de policía de la Administración, etc. – se añaden ahora a través del régimen legal de ejecución del contrato (arts. 287-288 LCSP, para las concesiones de servicios; y art. 312 LCSP, para los contratos de servicios).

En relación con la gestión indirecta no contractual, existen dos fórmulas. En primer lugar, los convenios de colaboración, que han sido una forma muy habitual de prestar servicios para mayores, especialmente gracias a entidades sin ánimo de lucro. La regulación actual dificulta, sin embargo, la articulación de esa colaboración en la medida en que se exige la licitación de un contrato público cuando el contenido del convenio coincida con el contenido propio de un contrato público (art. 6.2 LCSP)⁴⁹. En segundo lugar, las denominadas acciones concertadas o conciertos sociales y sanitarios, que se regulan por determinadas Comunidades Autónomas en la medida en que se consideren fórmulas no contractuales. Esta forma de gestión se ha utilizado ya en algunas Comunidades Autónomas para canalizar la prestación de servicios de mayores y plantea la duda de si realmente no tiene carácter contractual; puesto que se realizan procedimientos selectivos muy similares a los de los contratos públicos y, en algunas Comunidades Autónomas, se da preferencia o se reservan estas formas de gestión a las entidades sin ánimo de lucro⁵⁰. Habrá que esperar a su evolución y a su puesta en funciona-

(48) Al respecto, en relación con la gestión de un centro de día para mayores, el Informe 52/18, de 21 de octubre de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

(49) En detalle, D. SANTIAGO IGLESIAS, *Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos*, en I. GALLEGO, E. GAMERO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 618-664.

(50) Sobre esta fórmula, S. DÍEZ SASTRE, *La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios sanitarios*, en A. AGULLÓ (dir.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 232-263; y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *La acción concertada de los servicios a las personas en la Ley de Contratos del Sector Público y la legislación autonómica: ¿instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades de carácter so-*

miento para determinar el alcance de una nueva fórmula que tendría la ventaja de potenciar la colaboración con las entidades sin ánimo de lucro, que tan importantes han sido tradicionalmente en la cobertura de servicios para mayores.

5. Conclusiones

Las previsiones demográficas contemporáneas apuntan a un progresivo envejecimiento de la población, que tiene lugar de forma asimétrica en las zonas rurales y urbanas. Aunque las grandes ciudades acumulan importantes cifras de población mayor, las zonas rurales siguen presentando un mayor porcentaje de población envejecida. Esta desigual distribución de las personas mayores a lo largo del territorio tiene un claro impacto en la prestación de servicios para mayores, que suelen prestarse, en su mayoría, a nivel municipal. En las zonas rurales parece existir una mayor dificultad para prestar servicios de atención domiciliaria, de manera que se priman las fórmulas residenciales. En cambio, en las zonas urbanas parece existir una tendencia mayor a promover servicios que permitan a las personas mayores mantenerse en sus viviendas. Desde el punto de vista de las formas de gestión, hay que destacar las especiales características de las personas mayores como destinatarias de los servicios. La mayor parte de los usuarios tienen más de 80 años, lo que supone un alto incremento de su vulnerabilidad. Esa circunstancia debe ser fundamental a la hora de optar por distintas formas de prestación de los servicios, ya sean de forma directa o indirecta. En la actualidad, la normativa de contratación de 2014 a nivel europeo y la española de 2017 han abierto nuevas posibilidades a la gestión de este tipo de servicios de carácter social. Es necesario evaluar su grado de eficacia en la práctica y su idoneidad para gestionar un tipo de servicios que, como se ha puesto especialmente de manifiesto en los últimos meses, es esencial en nuestra sociedad.