

6. PARTICIPACIÓN DEL USUARIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES PARA LA TERCERA EDAD EN LA CAPV

Ya en anteriores trabajos monográficos de la institución dedicados a la situación de los servicios residenciales de atención a la tercera edad se ha abordado la faceta de la financiación de tales servicios y el grado de participación que las distintas administraciones competentes y los propios usuarios tienen en ella.

Los instrumentos mediante los cuales se articula el esquema de contribución económica diseñado por las disposiciones que regulan esta materia, cuando los centros residenciales no son de titularidad foral, vienen siendo habitualmente los convenios interadministrativos y los conciertos suscritos entre las diputaciones forales y los propios centros, sean éstos de titularidad municipal o privados.

Así, aunque en el plano teórico-legal el grado de participación de cada uno de los agentes implicados en tal financiación está aparentemente esbozado, la aplicación práctica de este esquema deja en evidencia algunas disfunciones que inciden negativamente en los principios de igualdad y universalidad que han de regir el derecho de los ciudadanos a los servicios sociales.

Esta es la razón fundamental por la que resulta necesario que nos detengamos nuevamente en algunos aspectos problemáticos detectados a partir de la tramitación de diversos expedientes de queja, centrándonos, por razones de índole material, exclusivamente en la atención residencial a la tercera edad, desde la perspectiva de los usuarios de este servicio.

1. La corresponsabilidad en materia de servicios sociales

Para situar el problema resulta interesante recordar que en materia de servicios sociales el reparto competencial dentro de la CAPV viene definido fundamentalmente por la Ley 27/83 de Territorios Históricos, la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y la Ley 5/96 de Servicios Sociales.

Así, el ejercicio de la función legislativa en materia de servicios sociales corresponde al Parlamento Vasco.

La Ley 5/96 de Servicios Sociales, atribuye al Gobierno Vasco, además del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, la planificación general de los servicios sociales en el territorio de la CAPV, con objeto de determinar prioridades y **evitar desequilibrios territoriales, en coordinación con las diputaciones forales y los ayuntamientos** (art. 10).

Asimismo, corresponde al ejecutivo autónomo la coordinación de las actuaciones tanto de los diversos órganos de las administraciones competentes en la materia, como de los sectores de la iniciativa privada concertada.

Por su parte, corresponde a las diputaciones forales, a los ayuntamientos y demás entes locales la ejecución de las normas de servicios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la referida ley y normativa que la desarrolle.

Para ello deberán establecer en sus presupuestos partidas específicas para la creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales que les correspondan (arts. 30 y 31).

La colaboración entre las distintas administraciones se instrumenta mediante convenios de colaboración, contratos-programa o cualquiera de las fórmulas reguladas en

la legislación vigente, con el fin de condicionarla al cumplimiento de los objetivos determinados y a un estricto control financiero.

Existe, sin embargo, un alto grado de coincidencia al señalar que gran parte de los problemas que se suscitan en materia de servicios sociales en general y de asistencia residencial a la tercera edad en particular tienen su origen en la indefinición de la propia Ley 5/96 de Servicios Sociales, al diferenciar entre servicios sociales de base y servicios especializados, sin clarificar cuál es el grado de responsabilidad que alcanza a municipios y diputaciones en la prestación de estos servicios.

Así, en materia de servicios residenciales a la tercera edad, junto a las normas programáticas dictadas por el Parlamento y Gobierno vascos, conviven, por un lado, los convenios suscritos entre los ayuntamientos y las diputaciones, los convenios entre éstas y los propios centros residenciales, y, por otro, las ordenanzas municipales reguladoras del acceso y participación de los usuarios en la financiación del servicio.

Fruto de esta indefinición se producen como hemos dicho problemas de índole financiera en la aplicación práctica de los referidos principios, que acaban generando desigualdades e inciden negativamente en los derechos de los usuarios de los servicios residenciales. Analicemos ya brevemente algunos de estos problemas y su posible solución.

2. El límite de la aportación económica de los usuarios del servicio

El art. 3 de la Ley 5/1996 incluye, entre los principios generales por los que han de regirse los servicios sociales, el deber de los poderes públicos de proveer los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan la promoción y eficaz funcionamiento de los servicios sociales.

Tanto la Ley de Servicios Sociales como el Plan Gerontológico de la CAPV, aprobado en 1994, prevén un sistema de financiación de los servicios sociales basado, como se ha indicado, en la corresponsabilidad a cargo de las diputaciones forales, de los respectivos municipios y de los propios usuarios del servicio.

Así, excepción hecha del Territorio Histórico de Álava, el coste de la estancia de las personas ingresadas en las residencias de tercera edad se divide básicamente en tres partes: por un lado está la aportación de las diputaciones forales; por otro, la del propio usuario, fijada en función de sus ingresos; y, por último, la correspondiente al municipio de residencia del solicitante.

El Plan Gerontológico de 1994, centrándose en el papel del usuario en la financiación de estos servicios, ya preveía la necesidad de garantizar que, una vez detraídas las cuotas de acceso a los servicios residenciales, los beneficiarios dispusieran de un nivel de recursos suficientes para sus necesidades personales, apuntando de manera orientativa la cifra del 75% del Salario Mínimo Interprofesional para una persona y del 100% para dos.

Por su parte, la Ley 5/96 de Servicios Sociales, en su art. 33, incluido en su título VI, sobre la financiación de los servicios sociales, además de propugnar que las personas usuarias tengan garantizada una cantidad de dinero suficiente para su libre disposición, prevé que:

“Las Administraciones Públicas competentes podrán establecer la participación de las personas usuarias en la financiación de los centros y servicios de titularidad públi-

ca o de titularidad privada concertados, **de acuerdo con los criterios generales que se establecen en la presente Ley y que se desarrollarán reglamentariamente**".

Lo cierto es que la Ley de Servicios Sociales no ha sido desarrollada en este aspecto y los criterios que suministra son tan genéricos que no ofrecen soluciones claras a los problemas de gestión financiera que de manera cotidiana surgen en la prestación de estos servicios. Según este artículo, a la hora de determinar la aportación del usuario, se ponderarán siempre los siguientes criterios:

- a) el coste del servicio
- b) el grado de utilización del servicio por la persona usuaria
- c) los ingresos o el patrimonio de la persona usuaria o, en su caso, de las personas obligadas legalmente a prestarle asistencia, teniendo en cuenta la situación familiar, social y económica de estas últimas.

En ausencia de una norma de ámbito general que regule con carácter uniforme la aportación del usuario de servicios residenciales para la tercera edad en el ámbito de la CAPV, tanto las diputaciones como los ayuntamientos vienen regulando dentro de su ámbito competencial los precios públicos que se han de abonar por estos servicios.

En las residencias de titularidad de la Diputación Foral de Álava, así como en las del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, tras fijarse el costo teórico de la plaza, se establecen unos límites a la aportación del usuario equivalentes al 75% de los ingresos de su unidad familiar, debiendo quedar para su libre disposición, como mínimo, una cantidad aproximada de 180.000 ptas. anuales. La diferencia entre el precio público a abonar resultante de la anterior fórmula y el coste de la plaza se garantiza mediante un reconocimiento de deuda que no se ejecuta hasta que, por las circunstancias que sea, el usuario deje de utilizar los servicios. A estos efectos, resulta de importancia el concepto de unidad familiar que se toma en consideración para determinar el precio público que se debe abonar, y que, coincidiendo con las recomendaciones formuladas por el propio Ararteko, se restringe al propio solicitante, su cónyuge y los hijos menores de edad.

De igual manera, en los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa, aunque las fórmulas de determinación de la cuota que ha de abonar el usuario varían ligeramente, tanto los correspondientes decretos forales que regulan los precios públicos de titularidad foral como los convenios suscritos con los centros residenciales municipales y privados establecen este límite a la aportación del residente, fijado en el 75% de sus ingresos para una persona sola y del 50% del 75% de los ingresos totales cuando se trata de matrimonios.

No obstante, si bien estos criterios quedan aparentemente claros en las referidas disposiciones que regulan la materia en los tres territorios, tal y como hemos dicho al principio, nos encontramos con la práctica de algunos ayuntamientos que, amparándose en la imposibilidad de hacer frente con sus presupuestos a los compromisos adquiridos mediante los convenios suscritos con las diputaciones y en la indefinición que respecto a su responsabilidad en la prestación de estos servicios deriva de la Ley de Servicios Sociales, exigen al propio usuario o a sus familiares, antes de su admisión y mediante documento escrito, una aportación muy superior a la que le correspondería en función de los criterios señalados.

A modo de ejemplo, según datos de la Diputación Foral de Gipuzkoa hechos públicos ante los medios de comunicación por el propio Diputado Foral de Bienestar

Social de este territorio, en 1998 casi un cincuenta por ciento de los municipios guipuzcoanos incurrían en esta práctica.

De esta manera, pese a que el Ayuntamiento en cuestión haya adquirido el compromiso de contribuir al coste de financiación de la plaza mediante la suscripción del oportuno convenio con la Diputación, acaba exigiendo esta obligación al propio usuario, sin respetar los límites referidos de contribución máxima y cantidad mínima de libre disposición.

Esta circunstancia da como resultado que haya municipios que cumplen escrupulosamente las obligaciones adquiridas, en beneficio de los usuarios de sus servicios residenciales, mientras que otros trasladan esta carga a las diputaciones y a los propios residentes o a sus familias, quienes se ven obligados a asumir las condiciones impuestas si desean conservar la plaza.

En el caso más grave, podría darse la tentación de priorizar el ingreso de aquellos residentes que se encuentran en lista de espera y que, disponiendo de una mayor capacidad económica, se presume que van a poder hacer frente al pago íntegro de la plaza.

De esta manera se puede dar la paradoja de que, por un lado, las normas que regulan el acceso a los servicios residenciales primen la escasez de recursos económicos del solicitante, en la medida en que imposibilita su acceso a otros servicios de la oferta privada, y por otro, que en la práctica y de manera encubierta, se dé prioridad a los solicitantes que, por disponer de mayores ingresos, se prevé que van a poder hacer frente al pago total del coste de su estancia.

Aun siendo conscientes de que los convenios interadministrativos utilizan fórmulas tipo que en ocasiones no reflejan las peculiaridades del municipio con el que se suscriben, resulta inadmisibles un grado tan alto de incumplimiento de los términos en ellos contenidos.

3. El requisito del empadronamiento para el acceso a los servicios residenciales

Según el art. 4 de la Ley 5/96, son titulares del derecho a los servicios sociales regulados ella quienes ostenten la ciudadanía de la Unión Europea, residentes o transeúntes en el País Vasco, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Así, en consonancia con esta previsión, las disposiciones de distinto rango y ámbito territorial que regulan en la CAPV los requisitos de admisión a los servicios residenciales exigen un periodo mínimo de empadronamiento en el municipio del que se solicita la prestación del servicio que varía de dos a cinco años.

En ocasiones ocurre que el solicitante del servicio ha residido en un municipio durante toda su vida, pero razones como el cambio de vivienda, el deseo de volver a un lugar determinado, la proximidad con su familia, etc. le llevan a trasladarse a otro municipio dentro de la CAPV e incluso dentro del mismo territorio histórico.

Cuando el anciano requiere acceder a los servicios residenciales, el Ayuntamiento al que los solicita se niega a hacer frente al costo de su ingreso, por no acreditar el empadronamiento en el municipio por el periodo mínimo exigido.

Por su parte, el municipio de origen rechaza cualquier responsabilidad financiera, en la medida en que el solicitante ya no reside en él.

Estos problemas a los que la normativa sectorial no da respuesta se han venido solventado por las instituciones competentes sobre la marcha y de manera desigual.

Así por ejemplo, la Diputación Foral de Gipuzkoa, con motivo de un expediente de queja tramitado en esta institución, propuso una serie de criterios para determinar si la aportación debía ser realizada por el municipio de origen del solicitante o por aquél del que se demandaba el servicio, tomando como referencia el número de años que el interesado había residido en cada uno de ellos.

Esta propuesta fue trasladada a la asociación de municipios vascos EUDEL, con el fin de que los criterios planteados fueran asumidos por los ayuntamientos y se pudieran salvar de esta manera las distintas interpretaciones que se producían según los casos.

La Comisión Territorial de EUDEL consideró adecuada la propuesta como planteamiento general, supeditándola, en todo caso, a la vigencia de los convenios que suscriben la Diputación y los distintos municipios, y al desarrollo de la Ley 5/1996, de 18 de noviembre, de Servicios Sociales.

Pero llegado el momento de hacer efectivo tal acuerdo ante los ayuntamientos afectados en el expediente de queja, el Ayuntamiento de origen, a quien en este caso y según los criterios propuestos le hubiera correspondido abonar la cantidad estipulada, se negó a asumir tal coste, cuestionando la fuerza vinculante del acuerdo adoptado por EUDEL y mostrando su excecpticismo en cuanto a que todos los municipios del territorio histórico fueran a respetarlo.

4. La aportación del usuario en relación con el grado de utilización de los servicios

Por último, hemos de hacer una breve referencia a los supuestos que se dan con relativa frecuencia, en los que el usuario de una residencia de tercera edad se ausenta de ésta por un periodo prolongado, generalmente debido a su ingreso en un centro hospitalario para recibir la atención sanitaria precisa.

En estos casos algunas residencias, generalmente los centros de titularidad de las diputaciones forales, descuentan de su aportación mensual el importe correspondiente a manutención, y cobran el resto en concepto de reserva de plaza.

Por el contrario, otras muchas residencias municipales o privadas concertadas no contemplan esta circunstancia, con lo cual el usuario ha de continuar abonando su aportación íntegra, aunque, por ejemplo, haya estado ingresado tres meses en un centro hospitalario.

Este distinto criterio se explica en función de cuál sea la administración que establece la política de precios, y del grado de compromiso que en última instancia están dispuestos asumir los ayuntamientos en la redacción de las ordenanzas reguladoras de los correspondientes precios públicos.

En todo caso, este supuesto se puede enlazar con uno de los criterios fijados en el art. 33 de la Ley de Servicios Sociales, al que ya nos hemos referido anteriormente, según el cual, a la hora de fijar la participación del usuario en la financiación de los servicios, se ponderará su grado de utilización.

5. Conclusiones y recomendaciones

El denominador común de la problemática que se ha descrito sucintamente es la desigualdad del trato que en materia económico-financiera se dispensa a los usuarios de los servicios sociales residenciales para la tercera edad dentro de la Comunidad Autó-

noma Vasca, e incluso dentro de un mismo territorio histórico, en función de la administración de quien dependan los centros residenciales y el grado de compromiso financiero que ésta asuma.

Esta disparidad de trato se ve propiciada por la indefinición de las normas programáticas dictadas por el Parlamento y el Gobierno Vasco, y más concretamente de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales, a la hora de determinar el grado de responsabilidad que corresponde a los ayuntamientos y las diputaciones forales en materia de servicios sociales de base y servicios sociales especializados.

Esta circunstancia favorece, a su vez, el incumplimiento por parte de algunos ayuntamientos de los compromisos de financiación adquiridos en los convenios de colaboración suscritos con las diputaciones forales, en detrimento de los derechos de los usuarios.

Así, pese a que el Plan Gerontológico de la CAPV, y la propia Ley de Servicios Sociales, así como los convenios de colaboración suscritos entre las diputaciones forales y los municipios vascos, pretenden regular ciertos aspectos relacionados con la financiación de los servicios residenciales, y en particular la contribución de los usuarios a su coste, se muestran ineficaces a la hora de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y universalidad que han de regir en materia de servicios sociales.

Con vistas a paliar la referida indefinición, resulta acuciante que el Gobierno Vasco aborde la tarea de desarrollar reglamentariamente la Ley de Servicios Sociales, delimitando claramente el alcance de cada uno de los servicios que regula, y el grado de responsabilidad de cada una de las administraciones para su prestación.

Al mismo tiempo, dados los distintos ámbitos competenciales que concurren en la fijación de los precios públicos, se hace preciso un esfuerzo urgente de las distintas administraciones implicadas en la prestación de los servicios sociales residenciales para la tercera edad, con el fin de conseguir un consenso en cuanto a cuál ha de ser el nivel de participación de cada una de ellas en la financiación de los servicios y, por ende, de los usuarios, y legitimar las posibles iniciativas normativas que se desarrollen en el futuro en los distintos ámbitos competenciales.