

La protección de la tercera edad*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTOS PREVIOS. CONCEPTO DE TERCERA EDAD. LA PIRÁMIDE DEMOGRÁFICA: EL PROGRESIVO ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN; IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. EL ANUNCIADO «SEGURO DE DEPENDENCIA» EN ESTE CONTEXTO. II. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA TERCERA EDAD. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES: ARTÍCULO 50 CE. III. PRESTACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES. PRESTACIONES ECONÓMICAS Y PRESTACIONES TÉCNICAS. SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS. PROGRAMAS: 1. PRESTACIONES ECONÓMICAS. 2. PRESTACIONES TÉCNICAS: LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS: a) *Servicios sociales generales; en especial el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia.* b) *Los servicios sociales especializados; en especial el de tercera edad. Sus equipamientos.* 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS Y LOCALES DE SERVICIOS SOCIALES.

I. PLANTEAMIENTOS PREVIOS. CONCEPTO DE TERCERA EDAD. LA PIRÁMIDE DEMOGRÁFICA: EL PROGRESIVO ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN; IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. EL ANUNCIADO «SEGURO DE DEPENDENCIA» EN ESTE CONTEXTO

Desde una perspectiva jurídica el concepto de tercera edad se determina por referencia a la edad de jubilación laboral, 65 años en adelante¹.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación: «La nueva Administración Local y Autonómica: Madrid como experiencia» desarrollado en la Universidad Rey Juan Carlos, septiembre 2004.

¹ Cfr. TORNOS MAS, J.(Coordinador): *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 1992, p. 9; Vid., por ejemplo, artículo 23 de la Ley madrileña

Se trata de un colectivo numeroso. Según las últimas cifras, el 17% de la población española (más de siete millones) son mayores de 65 años. De las cuales, el 4,5% son personas dependientes (casi dos millones), personas que no pueden valerse por sí mismas, la denominada cuarta edad².

La pirámide demográfica de nuestro país presenta, además, un progresivo envejecimiento de la población (los ciudadanos de 65 años, en adelante, son más numerosos que los menores de 16) lo que origina grandes implicaciones económicas y sociales. En España la esperanza de vida, en la actualidad, alcanza los 76 años para los hombres y los 83 para las mujeres³ y en un horizonte no muy lejano se sitúa ya en los 100.

Por otro lado está la nueva configuración de la estructura social y familiar. El modelo tradicional de atención de la familia a la tercera edad se ha hecho recaer, tradicionalmente, en las mujeres (una hija, una esposa, una hermana...). Es por esto que la progresiva incorporación de la mujer a la vida laboral impide, en muchos casos, esta dedicación⁴.

Tal y como puso de relieve en su momento el Plan Gerontológico Nacional de 1991 y hoy se recoge, igualmente, en el Plan de Acción de las Personas Mayores 2003-2007 y en los planes autonómicos de mayo-

11/2003, 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid:» Atención de mayores. Se considera constituido este sector por las personas de 65 o más años...», Vid. artículo 2 de la Ley castellano-leonesa 5/2003, 3 de abril, reguladora de la atención y protección a las personas mayores de Castilla y León: «1. A los efectos de la presente Ley, serán objeto de atención y protección las españolas y españoles mayores de 65 años residentes en el territorio de Castilla y León...».

² Vid. Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007. Aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2003. Dicho Plan puede consultarse en la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Vid., también Datos de la Comisión para el estudio de la dependencia, INE, IMSERSO, SEGG, Eulen y Astra Zeneca, reproducido por el periódico *El País* el domingo 25 de julio de 2004, en el artículo *La cuarta edad* de Luis Matías López. El Consejo de Europa ha definido la dependencia como el «estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importantes para realizar las actividades de la vida cotidiana». Vid. Recomendación del Consejo de Europa núm. R (98) 9, aprobada por el Consejo de Ministros el 18 de septiembre de 1998; vid., también, «El Consejo de Europa y la protección de la Dependencia» en Boletín sobre el envejecimientos: perfiles y tendencias, núm. 2, junio 2000, Observatorio de Mayores, página *web* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

³ Vid. datos de la Comisión para el estudio de la dependencia...citado en nota anterior.

⁴ En este sentido Elisenda MALARET ha puesto de relieve que la política de servicios sociales instrumentada legislativamente por la Generalitat de Catalunya es muy deudora del legado histórico. De una concepción que asigna a la familia una importante contribución en la producción del bienestar, vid. MALARET, E.: «Administración pública y servicios públicos: la creación de una red de servicios sociales a los ancianos en la transformación del Estado de Bienestar» en libro colectivo *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 2002, p. 369.

res, las encuestas sociológicas realizadas en España para conocer las características de las personas de edad revelan que éstas viven mayoritariamente de forma independiente (bien con el cónyuge, bien solas) constituyendo ya casi una excepción, y en evolución descendente, los ejemplos de las que viven con otros familiares⁵.

La rotundidad de los datos estadísticos apuntados, las implicaciones económicas y sociales derivadas de los mismos y, sobre todo, la obligación de los poderes públicos de garantizar, mediante un sistema de pensiones, la suficiencia económica de la tercera edad y de promover un sistema de servicios sociales dirigidos a dicho colectivo, que satisfaga sus necesidades específicas (artículo 50 CE), justifican el incremento que ha experimentado la acción protectora del Estado hacia este colectivo en los últimos años. Algunas Comunidades Autónomas incluso han elaborado leyes o «Cartas» específicas de atención y protección a la tercera edad que contienen todo un catálogo de derechos de las personas mayores⁶.

Pero además hay que tener en cuenta que los mayores son una parte importante del electorado y tal como sociológicamente se ha expresado el voto de los mayores es un voto fiel. Cuantitativamente determinante en los porcentajes que representan la fuerza electoral y caracterizado por una baja abstención electoral. Esto hace que a ningún analista político y sociológico se le escape la necesidad de mimar a esta parte del electorado y atender sus demandas⁷.

No obstante lo anterior y pese al innegable aumento de la acción protectora del Estado a la tercera edad, en los últimos años, lo cierto es que

⁵ Vid. Plan Gerontológico Nacional de 1991, p. 74; Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007..., p. 22. Este último Plan sustituye al anterior, actualizándolo; Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid, de 1998. Vid. página *web* de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Dirección General del Mayor. Vid. también, los datos estadísticos, a este respecto, contenidos en SÁNCHEZ VERA, P. (Director): *La tercera edad ante el Consumo*, Universidad de Murcia, 2003, pp. 21 y ss.

⁶ Vid. Ley castellano-leonesa 5/2003, 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León; Ley andaluza 6/1999, 7 de julio; Ley canaria 3/1996, 11 de julio, que contiene las normas reguladoras de la participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; Resolución del Departament benestar i familia catalán 3622/2003, 4 de noviembre, por la que se da publicidad al acuerdo del gobierno catalán de 8-10-2003, que establece la Carta de Derechos y Deberes de la Gente Mayor de Cataluña. En la mayoría de los casos se trata de reproducir derechos ya consagrados constitucionalmente: igualdad, honor, intimidad, no discriminación, a ser respetados en sus creencias, religiosas o no, a tener pensiones dignas y suficientes. También recogen otros derechos como la accesibilidad a los entornos —supresión de barreras—. Sobre la accesibilidad vid. MORENO REBATO, M.: *Accesibilidad, urbanismo y edificación. Aspectos jurídicos de las barreras urbanísticas y en la edificación*, Montecorvo, 2004.

⁷ Cfr. SÁNCHEZ VERA P. (Director): *La tercera edad ante el Consumo*, Universidad de Murcia, 2003, pp. 17 y ss.

los datos estadísticos, una vez más, son reveladores de una notable escasez de recursos destinados a tales menesteres y, por ende, de prestaciones ofrecidas. Las políticas, medios y calidad de servicios que se elaboran y ofertan por las distintas Comunidades Autónomas son muy diferentes⁸.

Según el último informe del IMSERSO, relativo a las personas mayores en España (informe de 2003) sólo el 7'8% de los mayores de 65 años tiene acceso a los servicios sociales de teleasistencia, residencias y asistencia domiciliaria. Si además se trata de un mayor dependiente los porcentajes se reducen aún más, sólo el 3'2 % reciben cuidados de los servicios sociales (residencias, centros de día, ayuda a domicilio o teleasistencia).

Las previsiones del Plan Gerontológico en cuanto al número de usuarios que en el horizonte del Plan (el año 2000) disfrutasen de los servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y centros quedaron muy lejos de ser alcanzados. El nuevo Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007 aporta nuevos datos. En relación, por ejemplo, a las plazas residenciales existentes (en el año 2002) hay 3,4 plazas por cada 100 personas de más de 65 y más años. De las cuales 2 son financiadas íntegramente por el usuario y 1,4 son financiadas total o parcialmente por el sector público; existiendo un ligero predominio del sector privado sobre el público⁹ en cuanto a la oferta de plazas. Por otra parte, los sistemas alternativos de alojamiento (viviendas públicas tuteladas, acogimiento familiar u otros) son prestaciones de muy reciente creación, no existiendo en todas las Comunidades Autónomas¹⁰.

A todo esto hay que unir el hecho de que la gran mayoría de las prestaciones ofrecidas por los servicios sociales van dirigidas a los más

⁸ El Gobierno anterior (del Partido Popular) nombró en octubre de 2003 una comisión de ocho expertos para analizar el problema creciente que plantea la dependencia. Su informe, entre otras cuestiones detallaba que la descentralización de las competencias sobre servicios sociales produce «un incremento de los niveles totales de gasto, aunque con una gran dispersión en los niveles de intensidad y calidad relativos», vid. reproducción de este informe en el artículo publicado en el periódico EL PAÍS *los expertos aconsejan implantar un seguro obligatorio que costee la dependencia*. Vid. igualmente las declaraciones de la actual Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (del gobierno socialista) Amparo Valcarce efectuadas, igualmente, al periódico EL PAÍS en el artículo *La cuarta edad*, publicado el 25 de julio de 2004: «...La España de las autonomías refleja una tremenda disparidad en la atención a los dependientes. Residir en una u otra comunidad es vital para disfrutar de mejor o peor asistencia por parte de los poderes públicos...».

⁹ Ciertamente, si se observan los datos estadísticos referentes a la plazas residenciales existente, por comunidades Autónomas, en la página *web* del IMSERSO (mayores) sobraría el adjetivo de «ligero» pues las plazas ofertadas por el sector privado son bastante superiores a las plazas públicas, incluidas las concertadas.

¹⁰ Cfr. Plan de Acción para las Personas Mayores..., *op. cit.*, pp. 31-33.

necesitados, a los que menos recursos económicos tienen que suelen ser, además, los que peor situación sociofamiliar presentan por lo que gran parte de la población, la clase media (o media-baja) e incluso parte de la clase baja o bien queda excluida de la prestación por la altísima puntuación que hay que obtener en la baremación para poder acceder a algunas de estas prestaciones o servicios en régimen de gratuidad, o bien por la imposibilidad de realizar la aportación económica necesaria para disfrutar de estos servicios (aquellos que por razones de baremación no pueden hacerlo en régimen de gratuidad), o bien se autoexcluyen de tales servicios porque aún pudiendo hacer frente económicamente a la parte que les correspondería abonar para generar el derecho a la prestación del servicio no están dispuestos a pagar por recibirlos¹¹.

Ante esta circunstancia, y teniendo en cuenta que la gran mayoría del colectivo de la tercera edad presenta algún grado de dependencia, esto es, necesita ayuda, puntual o permanente, para realizar actividades básicas de la vida diaria, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley con el título «promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia» por el que, una vez convertido en ley, se creará un Sistema Nacional de Dependencia, con colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, tendentes a garantizar una serie de prestaciones económicas y servicios (de prevención, de teleasistencia, de ayuda a domicilio, servicios de centros de día y de noche y residencias) que garanticen, al menos, un nivel mínimo de protección para todos los ciudadanos en situación de dependencia en todo el territorio nacional¹².

¹¹ Pondremos un ejemplo suministrado por el artículo periodístico *La cuarta edad*, citado anteriormente. Una mujer viuda de 87 años, que vive sola en un piso de renta antigua en Madrid capital, que cobra una pensión de apenas 400 euros tiene que destinar una parte de estos 400 euros a pagar la parte proporcional que según la baremación, pertinente, le corresponde pagar por asistir a diario a un centro de día, otra parte a contribuir al pago del servicio de ayuda a domicilio, a pagar los recibos y a hacer la compra. Afirmándose a continuación «un piso en propiedad y una pensión aceptable hace, por otra parte, caer hasta la cola de la lista de espera muchas peticiones».

¹² En pruebas se ha incluido este párrafo por la especial trascendencia del proyecto de ley aludido, vid. Proyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (núm. 12/000084) BO de las Cortes Generales, núm. 84-1, de 5 de mayo de 2006. Por su parte, el Consejo de Estado, habiendo sido consultado, ha emitido dictamen sobre el anteproyecto (dictamen 336/2006, aprobado el 23/3/2006) en el que se realizan unas interesantísimas correcciones de técnica legislativa y unas sugerentes y rotundas consideraciones sobre el problema competencial no resuelto, que subyace en el fondo. Tal y como se desprende del texto del proyecto el Gobierno ha optado por no incluir las prestaciones y servicios de dicho Sistema Nacional de Dependencia dentro del Sistema Nacional de Seguridad Social alegando, como título competencial el controvertido artículo 149.1.1.CE. El Sistema, de implantación progresiva hasta el horizonte de 2015 será financiado en un primer nivel (todavía no definido) íntegramente por el Estado vía Presupuestos Generales, en un segundo

II. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA TERCERA EDAD. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES: ARTÍCULO 50 CE

El artículo 50 CE, encuadrado constitucionalmente dentro de los principios rectores de la política social y económica, contiene dos obligaciones dirigidas a los poderes públicos.

La primera, garantizar mediante un sistema de pensiones la suficiencia económica de la tercera edad. Dicho sistema de pensiones se articula con el eje fundamental del sistema de Seguridad Social, cuyo carácter imperativo se deriva del artículo 41 CE, pero ante la eventual insuficiencia de dichas pensiones (o de alguna o algunas de sus modalidades) no hay que descartar el eventual complemento de las mismas por parte de las Comunidades Autónomas, en uso de su competencia exclusiva sobre Asistencia Social, que les permite articular otro sistema de protección social, distinto de la Seguridad Social y con técnicas propias, como ya ha reiterado el Tribunal constitucional¹³. Es el caso, por ejemplo, del controvertido complemento de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social por parte de algunas Comunidades Autónomas. Asunto sobre el cual ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 239/2002, 11 de diciembre, en relación a dos Decretos andaluces que establecían ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, estableciendo la constitucionalidad de dichas ayudas¹⁴.

En segundo lugar, el artículo 50 CE obliga a los poderes públicos (y con independencia de las obligaciones familiares) a promover su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

nivel será cofinanciado entre el Estado y las Comunidades Autónomas vía convenios y un tercer nivel opcional para las Comunidades Autónomas que, exclusivamente a través de sus Presupuestos, podrán ampliar o extender prestaciones o servicios. Y todo ello con un copago por parte de los beneficiarios que contribuirán económicamente a la financiación de los servicios de forma progresiva en función de su capacidad económica.

¹³ Vid. STC 76/1986, 9 de junio (FJ 6); 146/1986, 25 de noviembre (FJ 2); 13/1992, 6 de febrero (FJ 14); 171/1998, 27 de julio, (FJ 2); 239/2002, 11 de diciembre (FJ 5). Sobre la Asistencia Social como sistema de protección social, distinto de la Seguridad Social y con técnicas propias, vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.

¹⁴ Vid. un comentario a dicha sentencia en MORENO REBATO, M.: «¿Pueden las Comunidades Autónomas complementar las prestaciones del sistema de Seguridad Social? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre», en REDA 118 (2003) pp. 231-248 y PEMÁN GAVÍN, J.: «Sobre el concepto constitucional de asistencia social», en RAP 161 (2003), pp. 239 y ss.

Dejando para más adelante la referencia a los «poderes públicos» que nos introduce en el régimen de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas-Entidades Locales, hay que empezar señalando, en primer lugar, que la referencia a un «sistema», como ha señalado TORNOS MAS, hace referencia a la obligatoriedad de construir una estructura pública que garantice a las personas de la tercera edad la atención de sus problemas específicos¹⁵. Se trata, por tanto, de prestaciones de responsabilidad pública (con independencia de que éstas se presten en forma de gestión directa o indirecta), al margen de las que pueda prestar el sector privado, que es en todo caso un sector sometido a un alto grado de intervención¹⁶.

En segundo lugar, el concepto de servicios sociales que recoge nuestra Constitución es un concepto amplio, no técnico de dichos servicios. Como pone de relieve GARCÉS FERRER, en España el término «servicios sociales» se utiliza, en ocasiones, en un sentido amplio, para designar el conjunto de actividades relacionadas con la sanidad, la seguridad social, la educación, etc. (poniendo como ejemplo el artículo 50 CE) mientras que en otras ocasiones se utiliza como conjunto de prestaciones técnicas¹⁷. En este mismo sentido BELTRÁN AGUIRRE pone de relieve que existe un concepto amplio de «servicios sociales» que se corresponde con el de bienestar social y, citando a CASADO, abarca las siguientes funciones sociales: sanidad, educación, intervención en materia de vivienda y urbanismo, empleo, Seguridad Social y servicios sociales personales y, por otro, existe

¹⁵ Cfr. TORNOS MAS, J.(Coordinador): *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 1992, p. 18.

¹⁶ Existe una prolija reglamentación sobre los requisitos mínimos y específicos exigibles para cada tipo de centro que presta servicios sociales (con independencia de que sea público o privado); la apertura de entidades, servicios y centros que prestan servicios sociales está sometida a inscripción previa en un registro administrativo y a la obtención de una previa autorización administrativa que puede ser objeto de revocación si se incumplen las condiciones originarias que fundamentaron su otorgamiento, el cambio de titularidad y cese de las actividades está sometido bien a autorización administrativa o a comunicación previa, según los distintos modelos autonómicos, existe una obligación de entidades, servicios y centros de suministrar información al órgano competente autonómico sobre el desarrollo y evolución de las prestaciones ofrecidas, se da una permanente sumisión al ejercicio de actividades inspectoras y sancionadores, en caso de incumplimiento de la normativa existente, por parte de la Administración, la presentación de la tarifa de precios como requisito previo para el otorgamiento de la autorización, así como el hecho de establecer un régimen de precios comunicados, que supone la obligación de comunicar, continuamente, a la administración los precios y sus modificaciones e, incluso, en alguna Comunidad Autónoma, la determinación por vía reglamentaria de la fijación de precios máximos. Cfr. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 235 y ss.

¹⁷ Cfr. GARCÉS FERRER, J.: «El marco político de los servicios sociales» en libro colectivo *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 53 a 55.

un concepto más estricto de «servicios sociales» que se identifica con lo que en la doctrina inglesa se ha denominado «servicios sociales personales» que tienen por objeto prestaciones técnicas relacionadas con necesidades humanas de determinados colectivos: infancia, ancianos, minusválidos, drogadictos, marginados, etc¹⁸.

Dicho lo anterior, las preguntas claves que surgirían a continuación, ya formuladas por TORNOS, serían entre otras ¿quién debe configurar el acceso a estos servicios como derechos subjetivos y quién debe garantizarlos? ¿a quién hay que prestar los servicios? ¿cómo se prestará el servicio, de forma directa o indirecta?¹⁹... Cuestiones que, al menos en parte, nos introducen en la problemática de qué poderes públicos tienen la obligación de prestar dichos servicios sociales y con qué alcance.

Los términos salud, cultura, vivienda y ocio hay que reconducirlos al más amplio de bienestar social y, por ende, con el Estado Social. En un Estado social, políticamente descentralizado, como el nuestro, ningún ente territorial puede atribuirse, en exclusiva, la competencia sobre bienestar social²⁰. El bienestar social, al no ser una única «materia/competencia», no viene incluido ni en el artículo 148 ni en el 149 CE, por lo que hay que conectarlo, principalmente, con la cláusula «Estado social» (artículo 1.1.CE) y con los principios rectores de la política económica y social del Capítulo III del Título I de la Constitución, entre los que se encuentra el artículo 50. El bienestar social no puede por tanto atribuirse, en exclusiva, a un único ente territorial²¹. La prestación de estos «servicios sociales», en sentido amplio, corresponde a los distintos entes territoriales, según el régimen de distribución de competencias en cada concreta materia: sanidad, educación, seguridad social, asistencia social, etc.

¹⁸ Cfr. BELTRÁN AGUIRRE, J. L.: *El régimen jurídico de la acción social pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992, p. 48; CASADO, D.: *Introducción a los Servicios Sociales*, Acebo, 1987, p. 150. Por su parte CASTILLO BLANCO y BARRANCO VELA también sostienen que «hay dos formas más o menos nítidas de entender los servicios sociales», cfr. CASTILLO BLANCO, A. y BARRANCO VELA, R.: *Competencias Locales en Materia de Servicios Sociales*, CEMCI, Temas de Administración Local, Granada, 1994, págs 64 y 65.

¹⁹ TORNOS MAS, J.(Coordinador): *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 1992, pp. 27 y ss.

²⁰ En relación al bienestar social MALARET ha indicado que «Los distintos regímenes de bienestar existentes en Europa son el resultado de una determinada combinación o interacción de tres instituciones que obedecen a principios radicalmente distintos, el estado, el mercado, la familia. Ello es especialmente relevante en el caso de los servicios sociales y más en concreto en los destinados a las personas mayores», vid. MALARET, E.: «Administración pública y servicios públicos: la creación de una red de servicios sociales a los ancianos en la transformación del Estado de Bienestar» en libro colectivo *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 2002, p. 310.

²¹ Cfr. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., p. 59.

En un sentido más técnico, en el marco de la acción protectora de la Seguridad Social existen unas prestaciones de servicios sociales, de titularidad estatal, a favor de la Tercera Edad: los centros, el termalismo social y las vacaciones de la tercera edad. Mientras que la gestión de las prestaciones de termalismo social y vacaciones de la tercera edad están centralizadas en el IMSERSO, los centros han sido transferidos, en cuanto a su gestión, a las Comunidades Autónomas.

En concreto, la Ley General de la Seguridad Social contempla, como parte de la acción protectora de la Seguridad Social dos servicios sociales: el de minusválidos y el de la tercera edad. La expresión servicios sociales, dentro de la Seguridad Social, se refiere hoy día a la prestación concedida, prestación o prestaciones, no económicas, sino *in natura* (que pueden ser también denominadas prestaciones de servicios sociales) que el sistema de Seguridad Social otorga a sus beneficiarios²².

Como consecuencia de los Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas todos los centros de la tercera edad de la Seguridad Social han sido traspasados (en cuanto a su gestión) a las Comunidades Autónomas. Como se trata de un traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social, por el que las Comunidades Autónomas asumen la función ejecutiva en materia de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, las funciones y servicios objeto del traspaso se realiza en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en su desarrollo dicte la Administración del Estado. Los centros de la tercera edad se clasifican por su objeto y características en centros de día (hogares y clubs) y centros residenciales (residencias de válidos, residencias asistidas y residencias mixtas)²³.

El segundo gran grupo de servicios sociales dirigidos a la tercera edad se articula a través de la competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social.

Las Comunidades Autónomas no se han limitado a asumir la competencia sobre asistencia social usando, exclusivamente, la terminología constitucional (148.1.20 CE) sino que, además, han asumido, en sus Estatutos de Autonomía, competencia sobre «bienestar social», «desarrollo comunitario», «actuaciones de reinserción social», «servicios sociales» e, incluso,

²² Vid. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J. L.: *Instituciones de la Seguridad Social*, Civitas, 1998, p. 548.

²³ Sobre todos estos aspectos de los servicios sociales de la Seguridad Social y su gestión, la definición de cada tipo de centro y las condiciones para ser usuario, vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social*, op. cit., pp. 144 y ss.

referencias a colectivos concretos como «promoción y ayuda a la tercera edad».

Por otra parte, las leyes de las Comunidades Autónomas que han regulado la competencia que la Constitución, en el artículo 148.1.20, les atribuía como competencia exclusiva no han utilizado la terminología constitucional de «asistencia social» para dar título a las leyes reguladoras de esta competencia material sino que han optado por títulos tales como Ley de servicios sociales, Ley de acción social o Ley de acción social y servicios sociales. Estas leyes definen el sistema de servicios sociales como sistema público, o sistema de responsabilidad pública (o incluso como servicio público) integrado por un conjunto de recursos, actuaciones, prestaciones, equipamientos, etc. que tienen por objeto prevenir, paliar o eliminar la marginación e integrar socialmente a las personas y colectivos especialmente necesitados de la misma, favoreciendo, al tiempo, el pleno y libre desarrollo de estos dentro de la sociedad; estructurando dicho sistema en dos niveles de atención:

- el primer nivel de atención, configurado por los servicios sociales generales (o de base, básicos, comunitarios o de atención primaria, según la distinta terminología)
- el segundo nivel de atención, configurado por los servicios sociales especializados, dirigidos a colectivos específicos, entre ellos la tercera edad²⁴.

III. PRESTACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES. PRESTACIONES ECONÓMICAS Y PRESTACIONES TÉCNICAS. SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS. PROGRAMAS

1. PRESTACIONES ECONÓMICAS

Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o acción social, o bien sus normas de desarrollo, contemplan, con carácter general, la creación de una serie de prestaciones económicas, periódicas y no periódicas, individuales

²⁴ Remisión al apartado III, siguiente. La asistencia social es una actividad sometida a un doble régimen jurídico; pues si bien, en primer lugar, se establece una «publicatio» en el sector que se traduce en una declaración de la titularidad administrativa de la actividad y su configuración como servicio público o sistema público de servicios sociales, de responsabilidad pública, se admite, en segundo lugar, la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales, vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 35,36, 114, 201, entre otras.

o familiares, complementarias de las prestaciones técnicas de los servicios sociales generales y especializados.

El objeto de estas prestaciones es paliar estados de necesidad de sus beneficiarios, derivados de una carencia de recursos, que les impide atender las necesidades básicas de la vida o bien favorecer la inserción de determinados colectivos o la convivencia dentro del núcleo familiar.

En concreto estas prestaciones, articuladas en forma de subvención o ayudas económicas, dirigidas al colectivo de la tercera edad, están dirigidas (según las concretas políticas autonómicas y en aquellas Comunidades Autónomas que efectivamente las han establecido) o bien a facilitar la autonomía personal y el mejor desenvolvimiento de la persona mayor en su entorno, o bien son medidas de apoyo a las familias o aquellas personas que ejerzan como cuidadores que tengan personas mayores dependientes a su cargo, o bien se trata de cofinanciar estancias en centros residenciales privados o, de forma más amplia, cofinanciar servicios a la tercera edad ofertados por el sector privado a través de fórmulas como el cheque asistencial o el bono residencia²⁵.

Por otra parte, si bien es cierto que las Leyes autonómicas, referidas anteriormente, suelen atribuir la competencia para regular estas prestaciones económicas (requisitos, condiciones y extensión de las mismas) a las Comunidades Autónomas y la gestión de las prestaciones a las Entidades Locales, en especial a los municipios, lo cierto es que no siempre existe dicha normativa autonómica reguladora de las prestaciones económicas, por lo que son los Ayuntamientos los que establecen los propios criterios de concesión de las mismas. Algunas de estas prestaciones creadas por los Ayuntamientos²⁶ van dirigidas, específicamente, a la tercera edad como por ejemplo las ayudas de comedor para personas mayores, o ayudas para satisfacer el coste parcial de residencias privadas de la tercera edad como

²⁵ Vid., entre otras, artículo 14 de la Ley castellano-leonesa 5/2003, 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León; vid. Decreto catalán 254/1992, 26 de octubre, de creación de un programa de apoyo a las familias con una persona de la tercera edad discapacitada; vid. Orden madrileña 1523/2003, 30 de diciembre, por la que se regula la concesión de ayudas individuales para la instalación de teléfono en el domicilio de las personas mayores durante el año 2004; Orden madrileña 78/2004, 27 de enero, que regula la concesión de ayudas individuales para el acogimiento familiar de personas mayores; vid. Resolución balear 10 de febrero 2004 que regula las ayudas económicas individuales destinadas a sufragar los gastos y la asistencia de personas mayores en régimen de acogimiento en un domicilio particular para el año 2004 y establece la convocatoria; vid. Orden murciana 2 de enero 2003 que regula las ayudas económicas a personas mayores para su atención en el medio familiar y comunitario; vid. muchos más ejemplos en notas 47 y 48, esta última sobre el cheque asistencial y el bono residencia.

²⁶ Por algunos, pues no existen con carácter generalizado en todos. Dependerá de su Presupuesto y de sus políticas sociales.

medida transitoria hasta que se le adjudique plaza en una residencia pública u otorgar tarjetas especiales de transporte que implican el pago reducido de una tarifa del servicio público de transportes, etc. Otras prestaciones económicas de los Ayuntamientos no van dirigidas, exclusivamente, a la tercera edad pero dicho colectivo igualmente puede acceder a ellas si cumplen los requisitos exigidos (de necesidad extrema); entre estas se encuentran las ayudas de emergencia social referidas a necesidades básicas de subsistencia (alimentación, alojamiento) o gastos excepciones de emergencia (incendios, entierros, etc.)²⁷.

2. PRESTACIONES TÉCNICAS: LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS

a) *Servicios sociales generales; en especial el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia*

Las Leyes autonómicas de servicios sociales y/o acción social atribuyen a los municipios²⁸, con carácter general, la prestación de los servicios sociales generales (o de base, o básicos, o comunitarios, o de atención primaria, según la distinta terminología). Estos servicios sociales están dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas. Las actuaciones que desarrollan son universales. Constituyen el primer nivel de atención, como respuesta cercana a cualquier demanda o necesidad.

Los servicios sociales generales que con una u otra terminología aparecen mencionados en casi todas las leyes autonómicas de servicios sociales y/o acción social son:

1. Información, valoración y orientación.
2. Servicio de ayuda a domicilio (y teleasistencia).
3. Servicio de convivencia y reinserción social.
4. Servicio de cooperación social.

Las personas de la tercera edad al igual que cualquier otro vecino del municipio pueden ser beneficiarias de estos servicios. De todos ellos, el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia son los servicios sociales

²⁷ Vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 223 y ss.

²⁸ Vid. artículos 2 y 25.2. k) de la Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

generales más demandados por parte de la tercera edad; siendo estos sus máximos beneficiarios.

En el municipio de Madrid, por ejemplo, el perfil del usuario atendido por el servicio de ayuda a domicilio es una persona mayor, de 81 años, mujer, que vive sola²⁹.

A través de este servicio se presta una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador a los individuos o familiar que se hallen en situaciones de especial necesidad para facilitar la autonomía personal en el medio habitual y evitar, en la medida de lo posible institucionalizaciones. Se trata de prestaciones tales como: apoyo en el aseo y cuidado personal con objeto de mantener la higiene corporal; ayuda para comer siempre que el usuario no sea autónomo; supervisión, si procede, de la medicación simple prescrita por personal facultativo; compañía; acompañamiento fuera del hogar para la realización de diversas gestiones (visitas médicas, tramitación de documentos, etc); compra y preparación de alimentos en el hogar; lavar, planchar, coser, ordenar la ropa; limpieza de la vivienda, etc.

Para tener derecho a la prestación hay que obtener, por parte de los servicios sociales, una resolución administrativa favorable a la prestación, una vez aplicados los correspondientes baremos. El precio del servicio se financia a través de una aportación económica del usuario cuya cuantía se calcula a través de una baremación donde se tiene en cuenta el nivel de ingresos del usuario y el número de horas de atención. En la mayoría de los municipios este servicio se presta a través de un contrato administrativo de gestión de servicio público. Concedida la prestación (según los baremos establecidos) se derivará la resolución a la empresa adjudicataria del servicio para que las auxiliares de ayuda a domicilio (que son trabajadores/as de la empresa contratada) preste directamente el servicio³⁰.

Una modalidad «nueva» del servicio de ayuda a domicilio es la teleasistencia domiciliaria.

La teleasistencia domiciliaria es un servicio que, a través de la línea telefónica y con un equipamiento de comunicaciones e informático específico, ubicado en un centro de atención y en el domicilio de los usuarios, permite a las personas mayores o personas discapacitadas, pulsando el botón de un medallón o reloj que llevan constantemente puesto, entrar en contacto verbal, desde cualquier lugar de su domicilio, durante las 24 horas del día, con un centro atendido por profesionales capacitados para

²⁹ Vid. *Memoria de los Servicios Sociales Municipales 1995-1998*, Ayuntamiento de Madrid, Área de Servicios Sociales, 1999, p. 73 y 74.

³⁰ Vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 199 y ss.

dar respuesta adecuada a la necesidad presentada, bien por sí mismo o movilizando otros recursos humanos o materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad³¹.

b) *Los servicios sociales especializados; en especial el de tercera edad. Sus equipamientos*

Si bien, como decíamos con anterioridad, las Entidades Locales, y en particular los municipios, gestionan los servicios sociales generales, las Comunidades Autónomas son, por otra parte, las que suelen crear, organizar y gestionar las prestaciones técnicas de los servicios sociales especializados que requieren la creación, organización y gestión de grandes equipamientos o centros residenciales³².

Por otra parte, desde los servicios sociales especializados, ya sean autonómicos o locales, se diseñan programas específicos que atienden a colectivos concretos: mayores o tercera edad, minusválidos, menores, etc.

Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o acción social, y sus normas de desarrollo, suelen realizar una enumeración no taxativa de los servicios sociales especializados, en la que incluyen el de tercera edad; tendente a evitar su marginación y a promover su integración y participación en la sociedad favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual³³.

Cada servicio social especializado, y sus equipamientos correspondientes, obedece a una organización propia, en cada Comunidad Autónoma, que origina, a su vez, un régimen jurídico individualizado.

³¹ Cfr. *Teleasistencia domiciliaria*, IMSERSO/FEMP y Corporaciones Locales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 1999, p. 4. En cuanto a la financiación del servicio ésta se realiza, en algunas Comunidades Autónomas, a través de la firma de un convenio con el IMSERSO y las Corporaciones Locales, con aportación económica de las tres Administraciones Públicas territoriales (vid. página web del IMSERSO). En otras Comunidades Autónomas el convenio se suscribe, exclusivamente, con los municipios, u otras entidades públicas e incluso privadas, sin el IMSERSO. El usuario, en ocasiones (según baremación) tiene que participar en la financiación del servicio a través de una aportación económica, vid., por ejemplo, Orden andaluza 10 de enero 2002 (BO. Junta de Andalucía 21 de febrero 2002, núm. 22) que regula el servicio andaluz de teleasistencia.

³² Lo anterior no significa que las entidades locales no puedan crear, organizar y gestionar servicios sociales especializados, por eso hemos utilizado la expresión «suelen», vid. a este respecto, MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 197 y ss.

³³ Vid. artículo 23 de la Ley madrileña 11/2003, 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid; artículo 12 de la Ley andaluza 6/1999, 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores, etc.

El servicio social de la tercera edad suele prestarse, en las distintas Comunidades Autónomas, a través de los siguientes equipamientos: centros de día (hogares y clubs) y centros residenciales (residencias de válidos, residencias asistidas y residencias mixtas)³⁴.

Otros equipamientos dirigidos a la tercera edad, mucho más novedosos, son los pisos tutelados y las residencias sociosanitarias.

Los pisos tutelados suponen una alternativa al modelo residencial clásico de institucionalización. Están dirigidos a personas mayores, que tengan autonomía personal y que carecen de alojamientos estable, o bien éste es inadecuado. Se trata de un equipamiento social con algunos servicios comunes y otros que garantizan la intimidad; incluye prestaciones sanitarias, teleasistencia, apoyo personal y social, etc.³⁵.

Igualmente novedosas son las residencias sociosanitarias, donde se mezclan las prestaciones sociales y las sanitarias.

La atención sociosanitaria es uno de los objetivos a alcanzar por el Plan de Acción para las personas mayores 2003-2007. Las prestaciones sociosanitarias implican una atención integral a personas mayores dependientes que requieren la coordinación de los servicios sociales y sanitarios³⁶.

Las residencias sociosanitarias son equipamientos de atención especializada geriátrica y social. Se trata de ofrecer prestaciones intermedias entre las que puede ofrecer una residencia y un hospital³⁷.

³⁴ Cfr. ALONSO SECO, J. M^a y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, 1997, p. 248. No obstante, cada Comunidad Autónoma establece su propia tipología de centros y su correspondiente definición. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, los Centros de la tercera edad se clasifican en: centros residenciales; residencias socio-sanitarias; pisos supervisados o tutelados, centros de día; centros de mayores (hogares y clubs); centros sociales para personas mayores; comedores para personas mayores, vid. Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid de 1998 y Guía de Servicios Sociales en la página *web* de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En Baleares, los centros de personas mayores se clasifican en centros de día y centros residenciales (residencias de válidos, asistidas, y mixtas), vid. Decreto balear 244/1999, 26 de noviembre.

³⁵ Vid. Orden madrileña 368/2003, 1 de abril, Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula la admisión de usuarios en los pisos tutelados para personas mayores de la Comunidad de Madrid; vid. Decreto riojano 60/1998, 9 de octubre, que regula los requisitos mínimos de los pisos y viviendas tuteladas para personas mayores.

³⁶ Vid. contenido del Plan de Acción para las personas mayores. Área I: igualdad de oportunidades. Objetivo 1...Desarrollar un sistema integral de protección económica y sociosanitaria a las personas en situación de dependencia; vid. también Capítulo II (de la perspectiva sociosanitaria en la atención a las personas mayores dependientes) del Título IV de la Ley castellano-leonesa 5/2003, 3 de abril, reguladora de la Atención y Protección a las Personas Mayores en Castilla y León.

³⁷ Vid. Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid de 1998 y Guía de Servicios Sociales en la página *web* de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

En cuanto al derecho de acceso a los servicios sociales dirigidos a la tercera edad y poniendo como ejemplo los centros residenciales, las Comunidades Autónomas están elaborando normas sobre tramitación de solicitudes y adjudicación de plazas en residencias³⁸.

En dichas normas, con muy diversos matices, se establece a grandes rasgos que el procedimiento de petición de plazas en centro residencial se inicia a petición del interesado (o incluso puede iniciarse de oficio en alguna Comunidad Autónoma), que con posterioridad la petición es valorada por los servicios sociales, aplicando los correspondientes baremos (distintos en cada Comunidad Autónoma) a través de los cuales se valora su situación socio-familiar, el grado de dependencia o independencia para la realización de la vida diaria, las condiciones de su vivienda, su situación económica y su edad. En función de esta baremación y siempre que se haya superado la puntuación mínima exigida, los servicios sociales asignan el tipo de centro más adecuado para el solicitante, obtenido una resolución administrativa favorable que les sitúa en lista de demanda o de reserva (según las diversas variables y peculiaridades de las normas autonómicas) en espera de una posterior adjudicación de plaza; variable también en cada Comunidad Autónoma, según el número de plazas propias, concertadas o gestionadas en cualquier otro régimen de las que disponga, según su propia política social dirigida a este colectivo³⁹. Existen plazas financiadas en su totalidad por la Comunidad Autónoma y plazas financiadas parcialmente por ésta y por el usuario⁴⁰.

³⁸ Vid. Orden catalana 468/2003, 10 de noviembre, por la que se regula el procedimiento y los criterios de acceso a los servicios y programas de atención a las personas mayores gestionadas por el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales; vid. Orden madrileña 1377/1998, 13 de julio, por la que se regula la tramitación de solicitudes y adjudicación de plazas en las residencias de mayores que integran la red pública de la Comunidad; vid. Orden castellano-manchega 21 de febrero 1997, referente al procedimiento para la tramitación y el baremo para la valoración de solicitudes y adjudicación de plazas en los centros residenciales de mayores de la red pública; vid. Decreto castellano-leonés 56/2001, 8 de marzo, por el que se regula el reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Comunidad y las plazas concertadas con otros establecimientos.

³⁹ Vid. página *web* del IMSERSO (mayores), donde se ofrecen datos estadísticos del número de plazas públicas, concertadas y privadas en centro residenciales, entre otros, por Comunidades Autónomas.

⁴⁰ Vid., también, y a modo de ejemplo, a parte de las normas mencionadas en nota 38, las siguientes: Orden castellano-leonesa 25 de enero 2002, que regula el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración y en las plazas concertadas en otros establecimientos; Resolución castellano-leonesa 22 de noviembre 2002 por la que se determina la puntuación mínima exigida para el acceso al listado de demanda de plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla

Como ha señalado FONT i LLOVET «la configuración general de los derechos sociales prestacionales... llevan, en una progresiva concreción, a la intervención del legislador ordinario que debe establecer y configurar el servicio —en nuestro caso, el sistema de atención a la tercera edad— requiere que se proceda a regular previamente dos grandes cuestiones, para que sea posible concretar una configuración efectiva del derecho a la prestación y al acceso al servicio». Estas dos grandes cuestiones hacen referencia a la determinación de la oferta y la ordenación de la demanda⁴¹.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS Y LOCALES DE SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales especializados no sólo crean, organizan y gestionan los equipamientos, anteriormente referidos, sino que también desarrollan «programas»⁴² específicos, dirigidos a colectivos concretos.

En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, los programas específicos dirigidos a la tercera edad (que incluyen tanto prestaciones técnicas o materiales, económicas u otras) son: estancias temporales en residencias de mayores, atención a personas mayores durante las vacaciones familiares; acogimiento familiar de personas mayores, mejora de las condiciones de habitabilidad, Universidad para mayores, Madrid acompaña: programa de alerta, intervención y seguimiento de mayores que viven solos en el municipio de Madrid.

Obviamente, cada Comunidad Autónoma tiene sus programas específicos en función de su propia política social dirigida a este colectivo. El programa de acogimiento familiar está alcanzando cierto protagonismo; algunas Comunidades Autónomas se han sumado a la regulación de esta forma alternativa de convivencia, mediante la cual se presta alojamiento a personas mayores en el hogar de otras familias con las que no se guarda vínculos de parentesco⁴³. Los programas de apoyo a las familias, también

y León; Resolución madrileña 496/2004, 4 de febrero, por la que se fija el importe mensual que deben abonar los ocupantes de plazas financiadas parcialmente por la Comunidad de Madrid en residencias de mayores y actualiza el importe de los ingresos personales como requisito para acceder a dichas plazas.

⁴¹ Cfr. FONT i LLOVET, T.: «Los derechos de los usuarios en los servicios sociales de atención a la tercera edad» en libro colectivo *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 2002, p. 337. En este artículo se estudia, con detalle, el tema de el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios de atención a la tercera edad.

⁴² Vid., por ejemplo, artículo 7 de la Ley madrileña 11/2003, 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; artículo 9 de la Ley valenciana 5/1997, 25 de junio, de Servicios Sociales, etc.

⁴³ Vid. Orden madrileña 78/2004, 27 de enero, por la que se regula la concesión de ayu-

tienen cierto auge, se trata de atender temporalmente a las personas mayores, en centros residenciales, cuando determinadas circunstancias familiares de carácter transitorio, como ingresos hospitalarios, maternidad, viajes, etc... hacen imposible que la familia les atienda en el seno familiar, o bien sustituir a la familia en el cuidado del mayor los fines de semana o durante las vacaciones familiares⁴⁴. Otros programas, ofertados desde las Comunidades Autónomas son, por ejemplo, el termalismo⁴⁵ (que ofrece a las personas mayores tratamientos termales en balnearios), las vacaciones para mayores⁴⁶ (que ofrece turnos de vacaciones a precio moderado), la creación de ayudas individuales de muy diverso signo⁴⁷ (reparación de

das individuales para el acogimiento familiar de personas mayores; vid. Ley foral navarra 34/2002, 10 de diciembre, que regula el acogimiento familiar de personas mayores; resolución balear 3 de febrero 2004 por la que se regula las ayudas económicas individuales destinadas a sufragar los gastos y la asistencia de personas mayores en régimen de acogimiento en un domicilio particular para el año 2004, y establece la convocatoria; Ley catalana 22/2000, 29 de diciembre, que establece las normas reguladoras de la acogida de personas mayores; Decreto gallego 318/2003, 26 de junio, por el que se regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores y personas con discapacidad. Este último programa no impide que exista relación de parentesco cuando se trate de una persona dependiente (en este caso podrá formalizarse el acogimiento en línea recta por afinidad, salvo que en la unidad de acogida existan otros familiares del acogido en línea recta consanguínea que sean mayores de edad y estén obligados legalmente a prestarle alimentos., vid. art. 4).

⁴⁴ Vid. Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid, de 1998, página web Consejería de familia y asuntos sociales, Dirección General del Mayor; vid. Orden andaluza 3 de febrero 2003, que regula la convocatoria del programa de respiro familiar para personas mayores y personas con discapacidad; vid. Orden valenciana 18 de diciembre 2003, Consellería Bienestar Social, por la que se regula y convoca el programa para financiar estancias en Residencias de la Tercera Edad, en concreto artículo 1.2.1. estancias temporales y 1.2.2. estancias de respiro; vid. Decreto gallego 176/2000, 22 de junio, por el que se regula el programa de atención a las personas mayores dependientes del cheque asistencial, artículo 3.4. Cheque Estancia Temporal o Programas de Respiro.

⁴⁵ Vid. Resolución castellano-leonesa 1 de diciembre de 2003, consejería de familia e igualdad de oportunidades, por la que se convoca plazas para el programa de termalismo para personas mayores en Castilla y León 2004.

⁴⁶ Vid. Orden andaluza 26 de enero 2004, consejería de empleo y desarrollo tecnológico, que regula el programa Conoce Tu Costa en las Residencias de Tiempo Libre a favor de los pensionistas, mayores de 65 años y personas con discapacidad residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004.

⁴⁷ Vid. Resolución navarra 1045/2004, 17 de marzo, Instituto Navarro de Bienestar Social, por el que se aprueba los criterios, topes máximos y baremos a aplicar durante el año 2004, en la concesión de ayudas económicas extraordinarias en el área de Tercera Edad; vid. Resolución balear 3 de febrero 2004, Consellería Presidencia y Deportes, que regula las ayudas económicas individuales destinadas a sufragar los gastos y la asistencia de personas mayores en régimen de acogimiento en un domicilio particular para el año 2004, y establece la convocatoria; vid. Resolución andaluza 20 de diciembre 2002, Instituto andaluz de servicios sociales, por la que se actualiza el catálogo de productos ópticos para las personas titulares de la tarjeta Andaluza Junta Sesentaycinco; vid. Orden catalana 14 de febrero 1992, Departament de Benestar Social, por el que se regulan ayudas a personas de la tercera edad para gastos en viviendas derivados

vivienda, adquisición de prótesis dentales o auditivas, gafas, grúas eléctricas o hidráulicas, adaptación de viviendas para mayores discapacitados, compra de pequeños electrodomésticos, ayudas de transporte, ayudas familiares para mantener al mayor en el medio familiar, etc.). Entre estas ayudas económicas destacan los programas de Cheque residencia o Bono Asistencial⁴⁸.

Por su parte los Ayuntamientos, dentro de los programas del área de servicios sociales, suelen incluir tanto los denominados servicios sociales generales (ayuda a domicilio, teleasistencia...) como los especializados de titularidad municipal, dirigidos a colectivos concretos, como la tercera edad (centros de día, apartamentos para mayores, comedores sociales, talleres) prestaciones económicas (por ejemplo, financiación municipal de residencias privadas en tanto se adjudique una pública, o tarjetas especiales de transporte que suponen el pago reducido del transporte urbano) u otros⁴⁹.

Cada municipio obedece a una organización propia y al diseño de unos programas vinculados al cumplimiento de las prestaciones que les exija la legislación autonómica de servicios sociales y/o acción social; principalmente la gestión de los servicios sociales generales. Atribuyéndoles, por otra parte, dicha normativa gran discrecionalidad en cuanto a la creación de sus propios servicios sociales especializados y las prestaciones económicas⁵⁰.

de patologías estructurales; Orden castellano-manchega 20 de noviembre 1998, Consejería Bienestar Social, por la que se regulan ayudas a familias numerosas, mayores de 65 años y pensionistas por invalidez consistente en la reducción del 50% en el precio del billete al usar el servicio regular de transporte de viajeros por carretera; vid. Decreto catalán 254/1992, 26 de octubre, de creación del programa de apoyo a las familias con una persona de la tercera edad discapacitada; Orden murciana 2 de enero 2003, Consejería de Trabajo y política social, que regula las ayudas económicas a personas mayores para su atención en el medio familiar y comunitario; vid. Orden balear 26 de noviembre 2002, Consellería bienestar social, por la que se crea y regula una ayuda económica, gestionada por el Instituto Balear de Asuntos Sociales, para familias con personas mayores asistidas.

⁴⁸ Vid. Orden valenciana 18 de diciembre 2003, Consellería Bienestar Social, por la que se regula y convoca el programa para financiar estancias en Residencias de la Tercera Edad en el año 2004 (programa bono residencia); vid. Decreto gallego 176/2000, por el que se regula el programa de atención a las personas mayores dependientes del cheque asistencial (regula un sistema de ayudas económicas para cofinanciar los gastos de personas mayores que presenten importantes situaciones de dependencia y precisen de la ayuda de otra persona para llevar a cabo las actividades de la vida diaria, con las modalidades cheque residencia, cheque centro de atención diurna, cheque atención de ayuda a domicilio, cheque estancia temporal o programas de respiro).

⁴⁹ Vid. MORENO REBATO, M.: *Régimen Jurídico de la Asistencia Social...*, op. cit., pp. 210 y ss.

⁵⁰ Vid., por ejemplo, Ley madrileña 11/2003, 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, artículo 46.1.f) y g): «Los municipios son competentes para la gestión de los equipamientos para la atención social especializada de titularidad municipal y concesión de prestaciones económicas individuales de emergencia social y de ayudas económicas temporales que tengan por objeto la integración personal».