

Residencias de Tercera Edad: reto presupuestario de las Comunidades Autónomas.

Dr. José Francisco Bellod Redondo
bellodredondo@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-3025-8403>

versión: 11 de julio de 2024

Revista Auditoría Pública nº 84
Noviembre 2024. Páginas: 143-165

Resumen: En España la población mayor de 65 años pasará de suponer el actual 20,1% del censo al 32% en 2070. Ello obliga a revisar la dotación actual de residencias de Tercera Edad: en 2023 existen sólo 4,1 plazas por cada 100 potenciales usuarios, con una importante dispersión según la Comunidad Autónoma. En este artículo se plantean varios ejercicios de simulación en función de la meta que se pretenda alcanzar: mantener los ratios actuales de plazas por potenciales demandantes o igualar todas las Comunidades Autónomas a la mejor ratio actual (7,6 plazas por cada 100 potenciales demandantes). En cualquiera de los escenarios se requiere un importante esfuerzo inversor dificultado por el elevado nivel de endeudamiento actual.

Palabras Clave: residencias de Tercera Edad, endeudamiento autonómico.

Clasificación JEL: H75, I38.

Abstract: In Spain, the population over 65 years of age will go from representing the current 20.1% of the census to 32% in 2070. This requires a review of the current provision of nursing homes: in 2023 there are only 4.1 places for every 100 potential users, with a significant dispersion depending on the Autonomous Community. This article proposes several simulation exercises depending on the goal to be achieved: maintaining the current ratios of places per potential applicants or equalizing all the Autonomous Communities to the best current ratio (7.6 places per 100 potential applicants). In any of the scenarios, a significant investment effort is required, which is made difficult by the high level of current indebtedness.

Keywords: nursing homes, indebtedness of the Autonomous Communities.

JEL Classification: H75, I38.

1. Introducción.

La sociedad española, al igual que sucede en el conjunto de la Unión Europea y otras regiones del planeta, sufre un acelerado proceso de envejecimiento: si en 2023 el 20,1% de la población española era mayor de 65 años, las proyecciones de Eurostat estiman que en 2070 se alcanzará el 32%. Para el conjunto de la UE esas cifras son similares: 21,1% y 30,3% respectivamente. Diversas instituciones multilaterales vienen manifestando desde hace tiempo su preocupación por las consecuencias económicas y financieras del envejecimiento. Así a nivel macroeconómico, el envejecimiento se traduce, *ceteris paribus*, en una contracción de la oferta de factor trabajo, alterando el volumen y el perfil intertemporal del ahorro y de los tipos de interés, afectando todo ello a las posibilidades de crecimiento del PIB a medio y largo plazo. A nivel presupuestario, el envejecimiento de la población supone un reto para la sostenibilidad presupuestaria ya que afecta a las metas de déficit y deuda: una población más longeva supone un mayor gasto en pensiones, en atención sanitaria y en cuidados (“Long Term Care”).

En el ámbito de la Unión Europea, la preocupación por las repercusiones macroeconómicas y financieras del envejecimiento llevó en 1999 la creación del “Working Group on Ageing Populations and Sustainability” (en adelante, WGAPS), como grupo de trabajo que asesora a la Comisión Europea. Una de sus principales tareas es la publicación anual del “Ageing Report”, documento de análisis en el que se ofrecen estimaciones sobre el impacto presupuestario del envejecimiento en los países miembro. Precisamente en su edición de 2024 ha advertido la preocupante evolución del gasto en pensiones que supondrá el envejecimiento: si en 2022 suponía un 13,4% del PIB y una contribución al déficit público de -0,2 puntos; en 2040 será del 16,7% del PIB y una contribución al déficit del -1,9%; finalmente en 2070 llegaremos a un gasto en pensiones del 16,9% y una contribución al déficit de -2,7 puntos. Más específicamente, las estimaciones sobre la evolución del gasto en cuidados de largo plazo, dentro de las cuales se inscriben las residencias de Tercera Edad, quedarían como sigue: 0,8% del PIB en 2023; 0,9% del PIB en 2030 y 1,7% del PIB en 2070.

Todos estos datos revelan cierto sesgo economicista: la preocupación por los aspectos presupuestarios es legítima y tiene una base técnica muy sólida, pero se echa en falta mayor sensibilidad en la concreción de estrategias de atención a la población. Es la macroeconomía la que debe estar al servicio de una población que envejece y no la población la que está al servicio de las metas presupuestarias. Por ello se requiere una adecuada planificación y financiación de infraestructu-

ras y servicios públicos de calidad. Entendemos que la visibilización de las carencias en materia de servicios públicos destinados a la Tercera Edad puede evitar un escenario contrario a los valores de la Unión Europea: no sobran los ancianos, falta sensibilidad, creatividad y planificación presupuestaria. La insuficiente red de residencias para la Tercera Edad es precisamente uno de los puntos débiles de esa planificación: como han manifestado Costa-Font, Jiménez Martín y Viola (2021) la crisis COVID 19 ha ayudado a poner de manifiesto tanto la escasez de medios como lo poco que sabemos sobre el verdadero estado del servicio que se presta.

Los retos que plantea el envejecimiento son múltiples y sobradamente conocidos, si bien no siempre las Administraciones Públicas parecen asumir la parte de responsabilidad que les toca en aquellos. En nuestro país, en la aprobación de la Ley 39/2006 (“Ley de Dependencia”) y en la de las sucesivas reformas del sistema de pensiones, ha pesado mucho este grave escenario de envejecimiento poblacional que el legislador ha llegado a calificar de “envejecimiento de envejecimiento”. Pero más allá de tomar conciencia de los riesgos que se ciernen sobre las grandes cifras macroeconómicas, es procedente que las diversas Administraciones Públicas concreten los riesgos y retos que el envejecimiento poblacional plantea dentro de sus competencias y planifique estrategias al respecto.

Uno de esos retos es la correcta atención de la población potencialmente usuaria de los servicios públicos relacionados con el ámbito gerontológico y, entre ellos, de las residencias de Tercera Edad (“nursing homes”). En este trabajo vamos a analizar precisamente esa situación: queremos que este estudio sea una modesta contribución al debate sobre la formulación del problema al que se enfrentan las Administraciones Públicas españolas en el medio y largo plazo: ¿está nuestro país preparado para afrontar el reto que supone dar servicio especializado y de calidad a una población que envejece a un ritmo acelerado, teniendo en cuenta su dispersión geográfica, el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y la muy desigual distribución de la renta de los potenciales usuarios?

El trabajo se organiza como sigue: en el segundo epígrafe revisamos las previsiones demográficas en el medio y largo plazo; en el tercer epígrafe examinamos la situación de la dotación de residencias de Tercera Edad y los escenarios futuros que plantea el envejecimiento, en el cuarto epígrafe se plantean ejercicios de simulación con escenarios alternativos en función del esfuerzo inversor para absorber el incremento poblacional; en el quinto epígrafe cuantificamos y analizamos el esfuerzo presupuestario resultante de dichos escenarios y en el sexto epígrafe planteamos cuestiones adicionales con

incidencia presupuestaria. Finalmente presentamos las conclusiones.

2. Previsiones de envejecimiento.

La preocupación por el envejecimiento poblacional no es un fenómeno nuevo. Tanto en la literatura especializada como en informes y en intervenciones políticas se puede rastrear la preocupación por el tema. Lo novedoso es la aceleración del proceso y la desigual toma de conciencia acerca de los retos que el envejecimiento plantea a nivel gubernamental: mientras que la preocupación por las consecuencias macroeconómicas llevó hace años a una toma de conciencia temprana con la formación del citado WGAPS; a nivel territorial hay un rezago importante en la adopción de medidas para disponer de unas infraestructuras de prestación de servicios a la altura del reto que se plantea. Las cifras son elocuentes.

En las tablas 1 y 2, elaboradas a partir de datos del INE, se aprecia el grave proceso de envejecimiento poblacional en España en un horizonte de 15 años y su desigual impacto territorial. Entre 2023 y 2037 la población total

crecerá en 3,60 millones de habitantes; la población de más de 65 años lo habrá hecho en 3,75 millones de habitantes. Ello quiere decir que, si en 2023 la población de más de 65 años supone el 20,1% del total, en 2037 ese grupo se habrá incrementado en 3,7 millones de personas hasta constituir el 26% del total. Como se aprecia en la Tabla 1 la distribución territorial de la población de mayor edad es muy desigual y esa desigualdad crecerá en los próximos 15 años. Actualmente las Comunidades Autónomas más envejecidas son el Principado de Asturias, donde los mayores de 65 años suponen el 27,5% de la población, Castilla y León (26,5%) y Galicia (26,3%) y las menos envejecidas son Melilla (11,7%), Ceuta (12,9%) y Murcia (16,3%). En 2037 las Comunidades Autónomas que liderarán el ranking serán las mismas, pero con datos dramáticamente peores: entre las más envejecidas seguirán Asturias, en la que el 35,4% de su población superará los 65 años, Castilla y León (34,3%) y Galicia (32,4%) y entre las menos envejecidas Melilla (18,2%), Ceuta (20,7%) y Baleares (21,2%). Como se aprecia en las dos últimas columnas de la Tabla 2, las Comunidades Autónomas que experimentarán un envejecimiento más acelerado serán Canarias, Baleares y Murcia.



Tabla 1.

Población >65 años					
	2023		2037		Diferencia
	Pobl. >65 años	% / total pob.	Pobl. >65 años	% / total pob.	
Total nacional	9.682.098	20,1%	13.434.752	26,0%	5,9%
Andalucía	1.565.544	18,3%	2.318.353	25,7%	7,5%
Aragón	297.621	22,1%	378.388	27,2%	5,1%
Asturias, Principado de	277.213	27,5%	332.726	35,4%	7,9%
Balears, Illes	199.695	16,5%	324.017	21,2%	4,6%
Canarias	387.198	17,5%	665.620	25,6%	8,1%
Cantabria	137.927	23,4%	185.359	31,4%	8,0%
Castilla y León	630.665	26,5%	783.001	34,3%	7,9%
Castilla-La Mancha	403.949	19,4%	573.327	26,5%	7,1%
Cataluña	1.528.323	19,3%	2.031.363	23,2%	3,9%
Comunidad Valenciana	1.044.548	20,0%	1.490.711	26,0%	6,0%
Extremadura	230.102	21,8%	310.463	31,0%	9,1%
Galicia	710.383	26,3%	859.477	32,4%	6,0%
Madrid, Comunidad de	1.266.125	18,5%	1.826.315	23,4%	4,9%
Murcia, Región de	253.457	16,3%	386.105	21,9%	5,5%
Navarra, Comunidad Foral	137.509	20,5%	184.938	25,1%	4,6%
País Vasco	520.881	23,5%	660.143	29,7%	6,3%
Rioja, La	70.256	21,8%	94.205	27,8%	6,0%
Ceuta	10.676	12,9%	15.574	20,7%	7,8%
Melilla	10.026	11,7%	14.666	18,2%	6,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Tabla 2.

ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO: INCREMENTO DE LA POBLACIÓN DE 65 O MÁS AÑOS (periodo 2023 - 2037)						
	Incremento		Ranking			
	Absoluto	Relativo	Incremento absoluto		Incremento relativo	
Total nacional	3.752.654	38,8%	Andalucía	752.809	Canarias	71,90%
Andalucía	752.809	48,1%	Madrid, Com. de	560.190	Balears, Illes	62,30%
Aragón	80.767	27,1%	Cataluña	503.040	Murcia, Región de	52,30%
Asturias, Principado de	55.513	20,0%	Com. Valenciana	446.163	Andalucía	48,10%
Balears, Illes	124.322	62,3%	Canarias	278.422	Melilla	46,30%
Canarias	278.422	71,9%	Castilla-La Mancha	169.378	Ceuta	45,90%
Cantabria	47.432	34,4%	Castilla y León	152.336	Madrid, C. de	44,20%
Castilla y León	152.336	24,2%	Galicia	149.094	Com. Valenciana	42,70%
Castilla-La Mancha	169.378	41,9%	País Vasco	139.262	Castilla-La Mancha	41,90%
Cataluña	503.040	32,9%	Murcia, R. de	132.648	Extremadura	34,90%
Comunidad Valenciana	446.163	42,7%	Balears, Illes	124.322	Navarra, Com. Foral	34,50%
Extremadura	80.361	34,9%	Aragón	80.767	Cantabria	34,40%
Galicia	149.094	21,0%	Extremadura	80.361	La Rioja	34,10%
Madrid, Com. de	560.190	44,2%	Asturias, Princ. de	55.513	Cataluña	32,90%
Murcia, Región de	132.648	52,3%	Cantabria	47.432	Aragón	27,10%
Navarra, Com. Foral	47.429	34,5%	Navarra, Com. Foral	47.429	País Vasco	26,70%
País Vasco	139.262	26,7%	La Rioja	23.949	Castilla y León	24,20%
Rioja, La	23.949	34,1%	Ceuta	4.898	Galicia	21,00%
Ceuta	4.898	45,9%	Melilla	4.640	Asturias, Princ. de	20,00%
Melilla	4.640	46,3%				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

3. Dotación actual de infraestructuras.

En la Tabla 3 hemos representado el volumen y distribución global de plazas en residencias de Tercera Edad por Comunidades Autónomas, tanto públicas como privadas. Dichos datos proceden de la recopilación efectuada por el Departamento de Población del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y están disponibles en su web temática¹.

Para evaluar la situación actual, en la última columna de dicha tabla hemos incluido nuestro propio cálculo de las plazas disponibles por cada cien *potenciales* demandantes de sus servicios, entendiendo por tales a los ciudadanos con 65 o más años. Obviamente no todos los ciudadanos de 65 años o más son demandantes reales de plazas en residencias de Tercera Edad, pero dicha variable puede utilizarse como proxy de la demanda potencial.

Como se aprecia en la tabla 3, en 2023 había en el conjunto del país una media de 4,1 plazas disponibles por cada 100 habitantes de 65 años o más. Ese dato im-

plica de por sí una insuficiente dotación que da lugar a unas prolongadas listas de espera, tal y como puso de manifiesto el “Informe Anual del Defensor del Pueblo” en 2019. Además de una dotación insuficiente, llama la atención la enorme disparidad en la dotación de este tipo de infraestructuras por Comunidades Autónomas. Así, las zonas mejor dotadas (siempre desde un punto de vista estrictamente cuantitativo²) son Castilla y León, con 7,6 plazas por cada 100 mayores de 65 años; Castilla-La Mancha (7,0) y Extremadura (6,6); mientras que las peor dotadas son Canarias (1,9), Ceuta (2,0) y Murcia (2,2).

También es llamativa la desigual participación de los sectores público y privado en la oferta territorial de plazas. Como se aprecia en las tablas 4 y 5, el sector privado tiene un claro predominio en el sector de residencias de Tercera Edad: de las 393.581 plazas existentes en 2023, el 73,6% eran privadas. Sólo en tres territorios el sistema público posee un porcentaje mayor de plazas que el privado: es el caso de Melilla (59% de las plazas son públicas), Extremadura (55,9%) y Canarias (51,7%).



¹ <http://envejecimiento.csic.es/index.html>

² Queda fuera de nuestro análisis aspectos cualitativos de enorme importancia como el tipo y calidad de servicios ofrecidos, etc.

Tabla 3.

OFERTA GLOBAL DE PLAZAS EN RESIDENCIAS DE TERCERA EDAD (año 2023)						
			Ranking			
	Plazas	Plazas / 100 potenciales demandantes	Número de plazas		Plazas / 100 potenciales demandantes	
Total nacional	393.581	4,1	Cataluña	63.433	Castilla y León	7,6
Andalucía	43.590	2,8	Madrid, C. de	54.366	Castilla - La Mancha	7,0
Aragón	18.996	6,4	Castilla y León	47.657	Extremadura	6,6
Asturias, Principado de	14.957	5,4	Andalucía	43.590	Aragón	6,4
Balears, Illes	5.108	2,6	Castilla - La Mancha	28.286	Asturias, Princ. de	5,4
Canarias	7.241	1,9	Com. Valenciana	28.054	Rioja, La	5,1
Cantabria	6.632	4,8	Galicia	22.865	Cantabria	4,8
Castilla y León	47.657	7,6	País Vasco	21.058	Navarra, C. Foral	4,6
Castilla-La Mancha	28.286	7,0	Aragón	18.996	Madrid, C. de	4,3
Cataluña	63.433	4,2	Extremadura	15.246	Cataluña	4,2
Comunidad Valenciana	28.054	2,7	Asturias, Princ. de	14.957	País Vasco	4,0
Extremadura	15.246	6,6	Canarias	7.241	Galicia	3,2
Galicia	22.865	3,2	Cantabria	6.632	Andalucía	2,8
Madrid, Com. de	54.366	4,3	Navarra, C. Foral	6.382	Com. Valenciana	2,7
Murcia, Región de	5.671	2,2	Murcia, R. de	5.671	Melilla	2,7
Navarra, Com. Foral	6.382	4,6	Balears, Illes	5.108	Balears, Illes	2,6
País Vasco	21.058	4,0	Rioja, La	3.553	Murcia, R. de	2,2
Rioja, La	3.553	5,1	Melilla	271	Ceuta	2,0
Ceuta	215	2,0	Ceuta	215	Canarias	1,9
Melilla	271	2,7				

Fuente: Elaboración propia a partir del CSIC e INE.

Tabla 4.

DISTRIBUCIÓN DE PLAZAS EN RESIDENCIAS DE TERCERA EDAD SEGÚN PROPIEDAD (año 2023)					
	Total	Nº de plazas		Estructura	
		Privadas	Públicas	Privadas	Públicas
TOTAL	393.581	289.471	104.110	73,6%	26,5%
Andalucía	43.590	33.794	9.796	77,5%	22,5%
Aragón	18.996	13.127	5.869	69,1%	30,9%
Asturias, Principado de	14.957	10.886	4.071	72,8%	27,2%
Balears, Illes	5.108	2.931	2.177	57,4%	42,6%
Canarias	7.241	3.501	3.740	48,4%	51,7%
Cantabria	6.632	5.785	847	87,2%	12,8%
Castilla y León	47.657	35.486	12.171	74,5%	25,5%
Castilla-La Mancha	28.286	17.505	10.781	61,9%	38,1%
Cataluña	63.433	50.573	12.860	79,7%	20,3%
Comunidad Valenciana	28.054	22.443	5.611	80,0%	20,0%
Extremadura	15.246	6.718	8.528	44,1%	55,9%
Galicia	22.865	17.702	5.163	77,4%	22,6%
Madrid, Comunidad de	54.366	43.105	11.261	79,3%	20,7%
Murcia, Región de	5.671	4.539	1.132	80,0%	20,0%
Navarra, Comunidad Foral	6.382	4.473	1.909	70,1%	29,9%
País Vasco	21.058	14.139	6.919	67,1%	32,9%
Rioja, La	3.553	2.491	1.062	70,1%	29,9%
Ceuta	215	162	53	75,4%	24,7%
Melilla	271	111	160	41,0%	59,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de CSIC e INE.

Tabla 5.

RANKING DE PLAZAS PÚBLICAS DE RESIDENCIAS DE TERCERA EDAD (año 2023)			
	Plazas públicas		% del total
Cataluña	12.860	Melilla	59,0%
Castilla y León	12.171	Extremadura	55,9%
Madrid, C. de	11.261	Canarias	51,7%
Castilla-La Mancha	10.781	Balears, Illes	42,6%
Andalucía	9.796	Castilla-La Mancha	38,1%
Extremadura	8.528	País Vasco	32,9%
País Vasco	6.919	Aragón	30,9%
Aragón	5.869	Navarra, C. Foral	29,9%
Com. Valenciana	5.611	La Rioja	29,9%
Galicia	5.163	Asturias, Princ. de	27,2%
Asturias, Princ. de	4.071	Castilla y León	25,5%
Canarias	3.740	Ceuta	24,7%
Balears, Illes	2.177	Galicia	22,6%
Navarra, C. Foral	1.909	Andalucía	22,5%
Murcia, R. de	1.132	Madrid, C. de	20,7%
La Rioja	1.062	Cataluña	20,3%
Cantabria	847	Com. Valenciana	20,0%
Melilla	160	Murcia, R. de	20,0%
Ceuta	53	Cantabria	12,8%

Fuente: Elaboración propia.

4. Escenarios alternativos.

Teniendo en cuenta las proyecciones de población anteriores, hemos acometido un ejercicio de simulación en un horizonte de 15 años, planteado diversos escenarios en función del esfuerzo inversor requerido en nuevas plazas en residencias de Tercera Edad, escenarios que no tienen otra intención que contribuir a clarificar el debate acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas ante el innegable proceso de envejecimiento de la población.

El escenario de partida o "Escenario 1", plasmado en la Tabla 6, se refiere a la situación en la que se encontrarían las Comunidades Autónomas si en los próximos 15 años no hubiese ningún incremento en la oferta de plazas (ni públicas ni privadas): todo el incremento de población potencialmente demandante (3,75 millones de habitantes) debería ser absorbido por la oferta actual (393.591 plazas) y su correspondiente distribución territorial. El resultado sería que en el conjunto del país se pasaría de una oferta de 4,1 plazas por cada 100 potenciales demandantes a tan solo 2,9 plazas, es decir, una reducción de 1,1 plazas, lo cual implicaría un deterioro significativo en la capacidad de atender a los potenciales demandantes. Las Comunidades Autónomas

que se encontrarían en peor situación serían aquellas en las que el proceso de envejecimiento va a ser más intenso, como ya se ha citado antes: Canarias (1,1 plazas), Ceuta (1,4 plazas) y Murcia (1,5 plazas). En tal caso, *ceteris paribus*, se produciría un agravamiento en el estado de las listas de espera y el recurso a servicios sustitutivos (atención domiciliaria profesional, regularizada o no, y mayor presión sobre las familias).

Para ponderar adecuadamente el deterioro que supondría mantener el stock de plazas en su estado actual, conviene tener en cuenta los datos de la tabla 7, que nos informa de la evolución en la composición de los hogares según proyección del INE: no solo se va a producir un significativo envejecimiento demográfico, sino que cada vez habrá más gente viviendo sola. Si en 2024 el 28,1% de los hogares están compuestos por un solo individuo (5,4 millones de personas) en 2037 será el 32,9% (7,4 millones de personas). *Ceteris paribus* la "unipersonalidad" en la composición de los hogares es un factor que aumenta la demanda de plazas y al mismo tiempo reduce la probabilidad de encontrar en la red de lazos familiares un sustitutivo de las residencias. Conviene expresarlo con toda crudeza: en 2037 seremos más viejos y estaremos más solos, las residencias de Tercera Edad serán aún más necesarias.



Tabla 6.

"ESCENARIO 1": Ausencia de esfuerzo inversor en nuevas plazas (Previsiones para 2037)				
			Ranking "Escenario 1"	
	Plazas / 100 potenciales demandantes	Diferencia con 2023		Plazas / 100 potenciales demandantes
Total Nacional	2,9	-1,1	Castilla y León	6,1
Andalucía	1,9	-0,9	Aragón	5,0
Aragón	5,0	-1,4	Castilla - La Mancha	4,9
Asturias, Princ. de	4,5	-0,9	Extremadura	4,9
Balears, Illes	1,6	-1,0	Asturias, Princ. de	4,5
Canarias	1,1	-0,8	Rioja, La	3,8
Cantabria	3,6	-1,2	Cantabria	3,6
Castilla y León	6,1	-1,5	Navarra, C. Foral de	3,5
Castilla - La Mancha	4,9	-2,1	País Vasco	3,2
Cataluña	3,1	-1,0	Cataluña	3,1
Com. Valenciana	1,9	-0,8	Madrid, C. de	3,0
Extremadura	4,9	-1,7	Total Nacional	2,9
Galicia	2,7	-0,6	Galicia	2,7
Madrid, C. de	3,0	-1,3	Andalucía	1,9
Murcia, R. de	1,5	-0,8	Com. Valenciana	1,9
Navarra, C. Foral de	3,5	-1,2	Melilla	1,8
País Vasco	3,2	-0,9	Balears, Illes	1,6
Rioja, La	3,8	-1,3	Murcia, R. de	1,5
Ceuta	1,4	-0,6	Ceuta	1,4
Melilla	1,8	-0,9	Canarias	1,1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.

Hogares unipersonales			
	Total hogares	Unipersonales	%
2024	19.310.776	5.433.969	28,1 %
2037	22.667.026	7.451.795	32,9 %
Incremento	3.356.250	2.017.826	4,8 pp

Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

En la Tabla 8 registramos el "Escenario 2": se trata de la opción de mantener hasta 2037, para cada Comunidad Autónoma, el mismo ratio que cada una de ellas ofertaba en 2023 por cada 100 potenciales demandantes. El envejecimiento previsto por el INE obligaría a construir 152.547 nuevas plazas en los próximos 15 años, hasta constituir un stock de 546.128 plazas. Las Comunidades Autónomas que requieren un mayor incremento de

plazas serán Madrid (24.054 plazas), Andalucía (20.961) y Cataluña (20.879 plazas). Cabe matizar que, contrariamente a lo que se pudiera concluir a primera vista, optar por esta estrategia conservadora de mantenimiento de ratios no implica mantener inalteradas las listas de espera o la presión sobre las familias sino un agravamiento, habida cuenta de la evolución de los hogares unipersonales comentada en la tabla 7.

Tabla 8.

"Escenario 2": Mantenimiento de los ratios de 2023 (Previsiones para 2037)				
			Ranking	
	Plazas	Incremento requerido		Incremento requerido
Total nacional	546.128	152.547	Total nacional	152.547
Andalucía	64.551	20.961	Madrid, C. de	24.054
Aragón	24.151	5.155	Andalucía	20.961
Asturias, Princ. de	17.952	2.995	Cataluña	20.879
Balears, Illes	8.288	3.180	Com. Valenciana	11.983
Canarias	12.448	5.207	Castilla - La Mancha	11.860
Cantabria	8.913	2.281	Castilla y León	11.511
Castilla y León	59.168	11.511	País Vasco	5.630
Castilla - La Mancha	40.146	11.860	Extremadura	5.325
Cataluña	84.312	20.879	Canarias	5.207
Com. Valenciana	40.037	11.983	Aragón	5.155
Extremadura	20.571	5.325	Galicia	4.799
Galicia	27.664	4.799	Balears, Illes	3.180
Madrid, C. de	78.420	24.054	Asturias, Princ. de	2.995
Murcia, R. de	8.639	2.968	Murcia, R. de	2.968
Navarra, C. Foral	8.583	2.201	Cantabria	2.281
País Vasco	26.688	5.630	Navarra, C. Foral	2.201
Rioja, La	4.764	1.211	Rioja, La	1.211
Ceuta	314	99	Melilla	125
Melilla	396	125	Ceuta	99

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en la Tabla 9 registramos el “Escenario 3” consistente en equiparar todas las Comunidades Autónomas en 2037 a la que hoy registra un mayor (mejor) ratio de dotación: Castilla y León (7,6 plazas por cada 100 potenciales demandantes). Ello supondría un significativo aumento de la capacidad de atender a los potenciales solicitantes. Teniendo en cuenta la proyec-

ción de población para dicho año, sería necesario construir 621.633 nuevas plazas en el conjunto del país hasta constituir un stock de 1.015.214 unidades. Como se aprecia en la tabla 9 las Comunidades Autónomas que requerirían una mayor construcción de plazas serían Andalucía (131.599 plazas), Cataluña (90.070 plazas) y la Comunidad Valenciana (84.593 plazas).

Tabla 9.

“Escenario 3”: Equiparación Comunidad Líder (Castilla León)				
			Ranking	
	Plazas necesarias	Incremento requerido		Incremento requerido
Total nacional	1.015.214	621.633	Total nacional	621.633
Andalucía	175.189	131.599	Andalucía	131.599
Aragón	28.593	9.597	Cataluña	90.070
Asturias, Princ. de	25.143	10.186	Com. Valenciana	84.593
Balears, Illes	24.485	19.377	Madrid, C. de	83.642
Canarias	50.298	43.057	Canarias	43.057
Cantabria	14.007	7.375	Galicia	42.082
Castilla y León	59.168	11.511	País Vasco	28.827
Castilla - La Mancha	43.324	15.038	Murcia, R. de	23.506
Cataluña	153.503	90.070	Balears, Illes	19.377
Com. Valenciana	112.647	84.593	Castilla - La Mancha	15.038
Extremadura	23.461	8.215	Castilla y León	11.511
Galicia	64.947	42.082	Asturias, Princ. de	10.186
Madrid, C. de	138.008	83.642	Aragón	9.597
Murcia, R. de	29.177	23.506	Extremadura	8.215
Navarra, C. Foral	13.975	7.593	Navarra, C. Foral	7.593
País Vasco	49.885	28.827	Cantabria	7.375
La Rioja	7.119	3.566	La Rioja	3.566
Ceuta	1.177	962	Ceuta	962
Melilla	1.108	837	Melilla	837

Fuente: Elaboración propia.

5. El esfuerzo presupuestario.

A partir de nuestra base de datos histórica de construcción de residencias de la Tercera Edad, hemos realizado un ejercicio aproximativo del coste del esfuerzo inversor necesario para el logro de cada uno de esos escenarios. Cabe realizar dos precisiones importantes: la experiencia histórica demuestra que el coste de cada proyecto puede diferir significativamente en función del territorio (costes del suelo, etc), capacidad de negociación de la Administración licitante y calidades

del propio proyecto. Queda al margen de este estudio otro elemento fundamental, el de los gastos operativos que las residencias de Tercera Edad generan una vez puestas en marcha, y al que nos referiremos más adelante. Los cálculos de la tabla 10 están realizados bajo un supuesto de coste de construcción de 50.000 € por plaza.

Dicho esto, en la tabla 10 exponemos la inversión requerida a lo largo del periodo 2023-2037 para cada uno de los escenarios propuestos.

Tabla 10.

INVERSIÓN REQUERIDA EN NUEVAS PLAZAS (Periodo 2023 - 2027, millones de euros)		
	Escenario 2 (mantener ratios de 2023)	Escenario 3 (equiparación al mejor ratio de 2023)
Total Nacional	7.627	31.082
Andalucía	1.048	6.580
Aragón	258	480
Asturias, Principado de	150	509
Balears, Illes	159	969
Canarias	260	2.153
Cantabria	114	369
Castilla y León	576	576
Castilla - La Mancha	593	752
Cataluña	1.044	4.503
Comunitat Valenciana	599	4.230
Extremadura	266	411
Galicia	240	2.104
Madrid, Comunidad de	1.203	4.182
Murcia, Región de	148	1.175
Navarra, C. Foral de	110	380
País Vasco	282	1.441
La Rioja	61	178
Ceuta	5	48
Melilla	6	42

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros anteriores.

No se puede pasar por alto la desigual situación financiera con que las Comunidades Autónomas encaran el reto del envejecimiento demográfico: el endeudamiento condicionará la capacidad de acometer inversiones públicas y por tanto pesará sobre el modelo público/privado por el que se opte para resolver la cuestión.

En las tablas 11 y 12 se ofrece información actualizada del nivel de deuda correspondiente al primer trimestre de 2024. En términos relativos, esto es, poniendo el

volumen de deuda en relación con alguna magnitud de trascendencia económica (PIB, población...), las Comunidades Autónomas más endeudadas son Comunidad Valenciana (41,5% del PIB), Castilla La Mancha (31,5%), Región de Murcia (31,4%) y Cataluña (31,1). Esta relación difiere ligeramente si utilizamos la deuda por habitante como indicador de endeudamiento: como se aprecia en la tabla 12 Cataluña pasaría a encabezar la lista y Castilla La Mancha pasaría a 4º lugar.

Tabla 11.

DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (I trimestre 2024)			
	% PIB	Millones de euros	€ por habitante
Andalucía	19,3	38.302	4.438
Aragón	19,7	9.026	6.702
Asturias	14,8	4.211	4.176
Baleares	22,1	8.599	6.968
Canarias	11,7	6.329	2.825
Cantabria	19,6	3.312	5.603
Castilla - La Mancha	31,5	16.163	7.684
Castilla y León	19,6	13.833	5.790
Cataluña	31,1	87.253	10.847
Extremadura	21,6	5.353	5.087
Galicia	16,2	12.397	4.581
La Rioja	16,6	1.737	5.356
Madrid	13,3	38.358	5.454
Región de Murcia	31,4	12.356	7.857
Navarra	11,7	2.916	4.293
País Vasco	12,7	11.113	4.983
C. Valenciana	41,5	57.676	10.804

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Tabla 12.

RANKING DE ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO (I trimestre 2024)			
	% PIB		€ por habitante
C. Valenciana	41,5	Cataluña	10.847
Castilla - La Mancha	31,5	C. Valenciana	10.804
R. de Murcia	31,4	R. de Murcia	7.857
Cataluña	31,1	Castilla - La Mancha	7.684
Baleares	22,1	Baleares	6.968
Extremadura	21,6	Aragón	6.702
Aragón	19,7	Castilla y León	5.790
Cantabria	19,6	Cantabria	5.603
Castilla y León	19,6	Madrid	5.454
Andalucía	19,3	La Rioja	5.356
La Rioja	16,6	Extremadura	5.087
Galicia	16,2	País Vasco	4.983
Asturias	14,8	Galicia	4.581
Madrid	13,3	Andalucía	4.438
País Vasco	12,7	Navarra	4.293
Canarias	11,7	Asturias	4.176
Navarra	11,7	Canarias	2.825

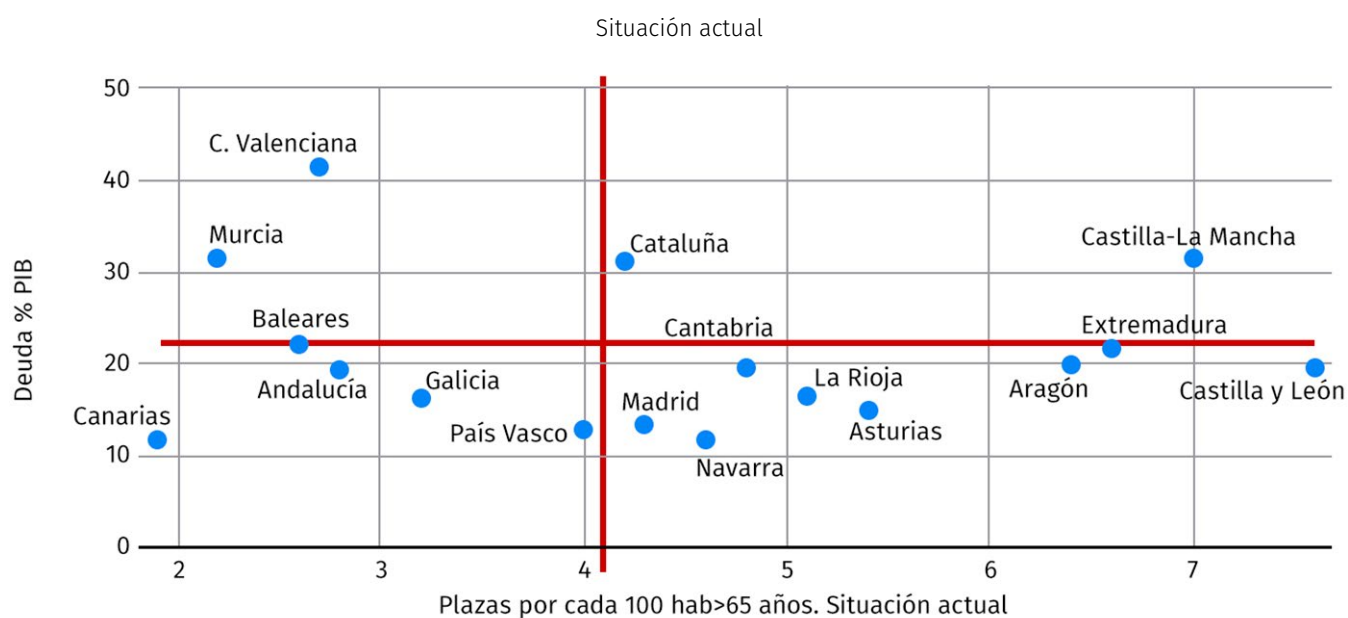
Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 11.



Cruzando los datos de endeudamiento y ratio de oferta de plazas, podemos obtener una primera aproximación a la gravedad del problema desde un punto de vista financiero: un alto nivel de endeudamiento combinado con una baja ratio de plazas supone un grave reto ante la dificultad de financiar nuevas plazas públicas en resi-

dencias de la Tercera Edad. Tal y como se aprecia en el Gráfico 1, las Comunidades Autónomas que presentan una peor situación de partida serían la Comunidad Valenciana y Murcia. En la posición opuesta se encuentra Castilla–León, con un nivel de endeudamiento inferior a la media y la mejor ratio actual de plazas.

Gráfico 1.
Endeudamiento autonómico y dotación de plazas.



Fuente: Elaboración propia.

¿En qué condiciones se encuentran las Comunidades Autónomas para afrontar los dos escenarios hipotéticos que hemos formulado? Para responder a ello en la tabla 13 hemos registrado los datos del esfuerzo inversor requerido (en % del PIB autonómico) y nivel de deuda actual. A partir de la tabla 13 se puede realizar una estimación de la dificultad relativa a la que se enfrentan las Comunidades Autónomas bajo el supuesto de asumir el “Escenario 2” y el “Escenario 3” íntegramente con plazas públicas. Un elevado nivel de deuda combinado con un elevado requerimiento de esfuerzo inversor supone un escenario negativo. Dichos datos

han sido representados en el Gráfico 2 (para el “Escenario 2”) y en el Gráfico 3 (para el “Escenario 3”).

Si se desea llegar a 2037 manteniendo los actuales ratios de plazas en residencias (“Escenario 2”), las Comunidades Autónomas con un escenario financiero más complicado son la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, la Región de Murcia y Cataluña. Si se opta por llegar a 2037 igualando el mejor ratio actual (“Escenario 3”), las Comunidades Autónomas en peores condiciones serían las mismas.

Tabla 13.

ESFUERZO INVERSOR REQUERIDO (% del PIB autonómico)			
	Escenario 2 (Mantenimiento de ratios de 2023)	Escenario 3 (Igualación al mejor ratio de 2023)	Deuda actual (% PIB)
Andalucía	0,58%	3,65%	19,3%
Aragón	0,62%	1,15%	19,7%
Asturias	0,58%	1,97%	14,8%
Baleares	0,45%	2,73%	22,1%
Canarias	0,53%	4,39%	11,7%
Cantabria	0,74%	2,40%	19,6%
Castilla y León	0,90%	0,90%	19,6%
Castilla - La Mancha	1,27%	1,61%	31,5%
Cataluña	0,41%	1,76%	31,1%
C. Valenciana	0,47%	3,35%	41,5%
Extremadura	1,18%	1,82%	21,6%
Galicia	0,34%	3,01%	16,2%
Madrid	0,46%	1,60%	13,3%
R. de Murcia	0,41%	3,28%	31,4%
Navarra	0,49%	1,68%	11,7%
País Vasco	0,36%	1,82%	12,7%
La Rioja	0,64%	1,87%	16,6%

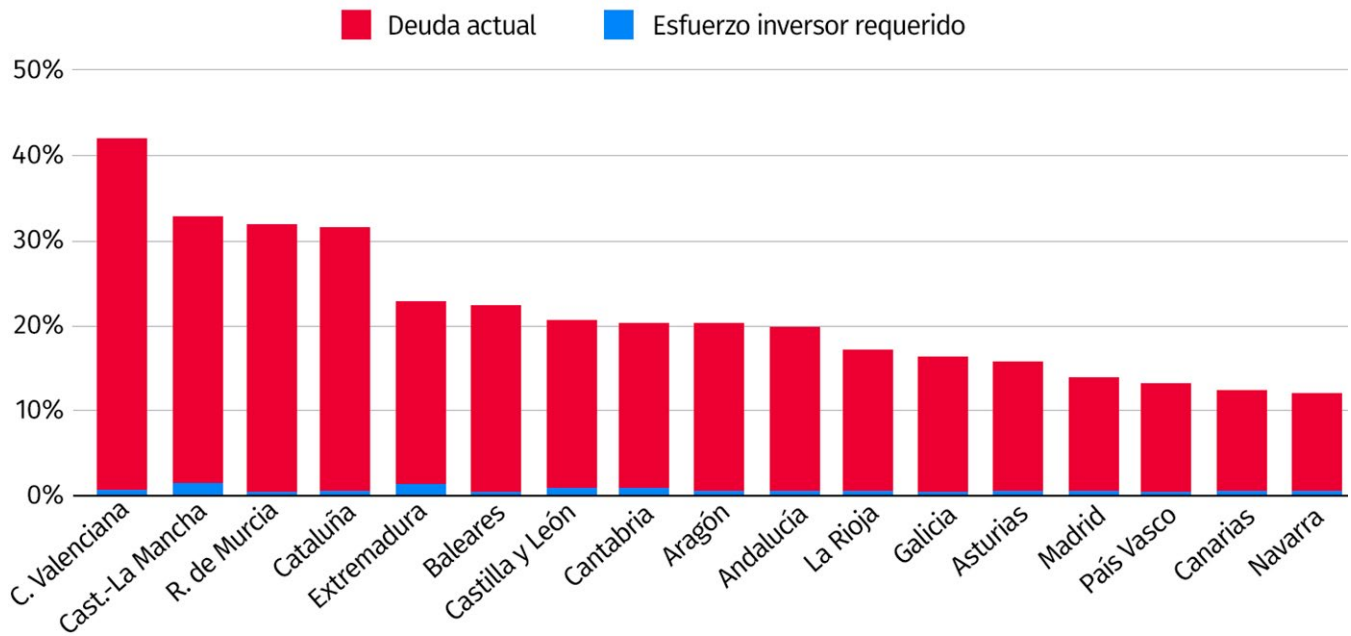
Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros anteriores.

Tabla 14.

RANKING DE DIFICULTAD (Deuda Actual + Esfuerzo Inversor Requerido)			
	"Escenario 2" (Mantenimiento de ratios de 2023)		"Escenario 3" (Igualación al mejor ratio de 2023)
C. Valenciana	41,97%		C. Valenciana 44,85%
Castilla - La Mancha	32,77%		R. de Murcia 34,68%
R. de Murcia	31,81%		Castilla - La Mancha 33,11%
Cataluña	31,51%		Cataluña 32,86%
Extremadura	22,78%		Baleares 24,83%
Baleares	22,55%		Extremadura 23,42%
Castilla y León	20,50%		Andalucía 22,95%
Cantabria	20,34%		Cantabria 22,00%
Aragón	20,32%		Aragón 20,85%
Andalucía	19,88%		Castilla y León 20,50%
La Rioja	17,24%		Galicia 19,21%
Galicia	16,54%		La Rioja 18,47%
Asturias	15,38%		Asturias 16,77%
Madrid	13,76%		Canarias 16,09%
País Vasco	13,06%		Madrid 14,90%
Canarias	12,23%		País Vasco 14,52%
Navarra	12,19%		Navarra 13,38%

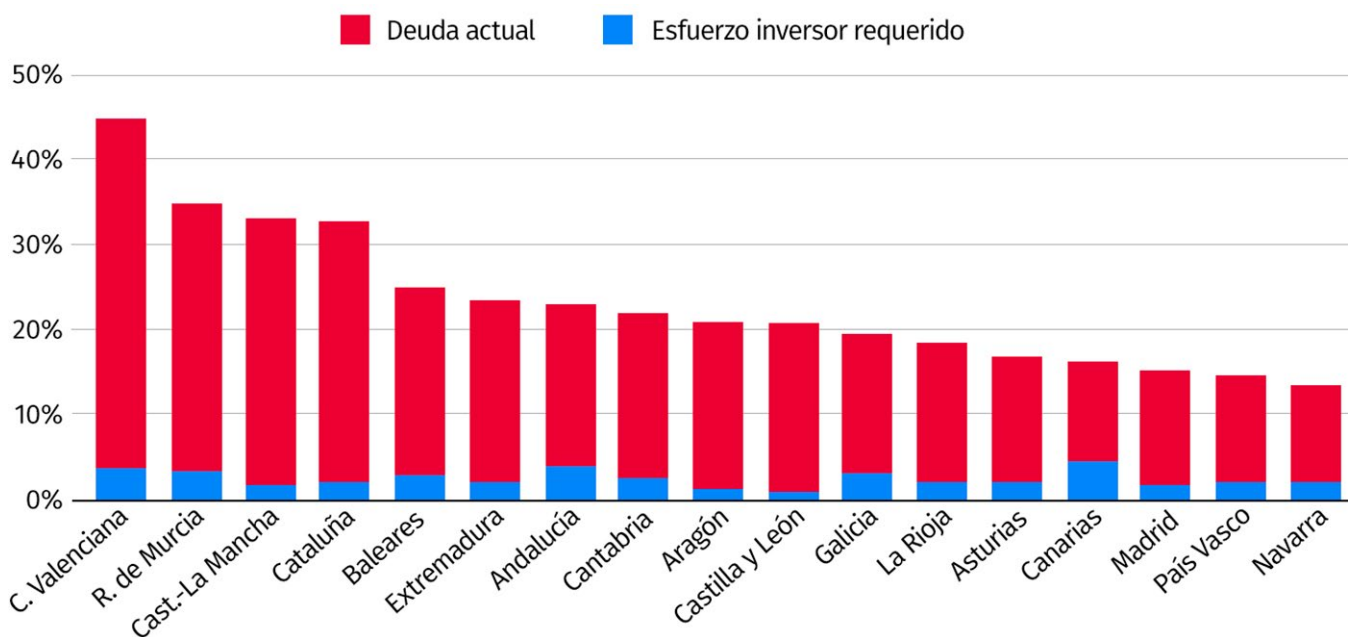
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2.
Escenario 2: esfuerzo inversor requerido y deuda actual.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3.
Escenario 3: esfuerzo inversor requerido y deuda actual.



Fuente: Elaboración propia.

6. Consideraciones adicionales.

Las líneas anteriores son una mera aproximación al reto presupuestario que plantea el envejecimiento de la población en uno de sus aspectos concretos: la dotación de residencias de Tercera Edad. Los datos confirman lo que la intuición de cualquier observador más o menos preocupado por estos asuntos ya revela: la posibilidad de una severa crisis en la atención de calidad a la población más de 65 años por causa de un stock absolutamente insuficiente de plazas en residencias de la Tercera Edad, y cuya insuficiencia va a aumentar dramáticamente en los próximos años debido al envejecimiento demográfico. Pero, aun siendo grave, el problema tiene aún matices: las Administraciones Públicas debieran acometer análisis más refinados que el nuestro teniendo en cuenta variables que, por su complejidad, escapan al alcance de nuestras investigaciones.

Parece pertinente señalar al menos tres dimensiones que debieran ser objeto de análisis más detenido para enriquecer los resultados de nuestro análisis. Pasamos a reseñarlas sin que el orden en que se mencionan presuponga una mayor o menor importancia relativa.

En primer lugar, debería estudiarse el patrón socio-cultural que prevalecerá en el futuro entre la población potencialmente demandante de plazas en residencias de Tercera Edad. El cambio demográfico no es solo cuantitativo. Si la familia española tradicional ha cambiado significativamente en las últimas décadas y los roles tradicionales de cuidados de la población anciana se han modificado, no podemos dar por hecho que conocemos bien la demanda de familias que proceden de otras culturas. Nuestro país ha vivido un profundo proceso migratorio a causa del cual una parte significativa de los ciudadanos que integrarán la Tercera Edad en las próximas décadas proceden de otros países y de otras culturas. ¿Tenemos la certeza de que los hábitos de cuidado de la Tercera Edad son los mismos entre la población autóctona y estos nuevos ciudadanos?

En segundo lugar, deberíamos estudiar a fondo la situación de renta y patrimonio de los potenciales demandantes de plazas en residencias de Tercera Edad. ¿Están en condiciones los ciudadanos de financiar los servicios que se les podrían ofrecer en esas plazas que potencialmente pueden construirse? Si se acomete una política de ampliación del stock de plazas en residencias de Tercera Edad debe tenerse en cuenta que se genera un flujo de gasto corriente (personal especializado, suministros...) y nuevos gastos de capital (manteni-

miento, etc.). ¿En qué medida esperamos que sean los propios usuarios los que asuman esos nuevos costes? Sabemos por la tabla 7 que la nueva configuración de los hogares (una mayor prevalencia del "hogar unipersonal") irá en detrimento de la posibilidad de invocar la solidaridad intrafamiliar tanto para la atención directa (hijos e hijas que cuidan a sus padres y madres) como para la atención financiera (hijos e hijas que cofinancian la atención doméstica o en residencias, de sus padres y madres). ¿Bastarán las pensiones o la liquidación de activos (ahorros, venta de inmuebles, etc.) para financiar los gastos operativos de las residencias? Esta cuestión es harto relevante: si nos enfrentamos a un escenario de ciudadanos ancianos empobrecidos no podemos esperar que sea la iniciativa privada la que supla las plazas requeridas puesto que una fracción de tales ciudadanos no constituye objetivamente un mercado lucrativo. Y ese parece que va a ser el patrón: de acuerdo con las estimaciones contenidas en el "Ageing Report 2024" elaborado por el WGAPS, los ancianos van a percibir en el futuro pensiones cada vez más precarias y eso, salvo que hayan sido capaces de constituir reservas de ahorro, provocará céteris páribus que sean más pobres. Los datos del "Ageing Report 2024" no dejan lugar a dudas: "tasa de reemplazo"³ fue del 64% en 2022, será del 56% en 2050 y tan solo del 51% en 2070.

En tercer lugar y en conexión con lo anterior, hay que plantear qué papel se quiere atribuir al sector público en el ámbito de las residencias de Tercera Edad. Hay que tener en cuenta que, tal y como han demostrado investigaciones disponibles, la oferta pública de residencias puede jugar un papel muy importante como política de redistribución de renta, dependiendo del diseño del sistema de acceso a dichas plazas. Y al contrario: una inadecuada provisión de plazas y un ineficiente diseño del sistema de acceso puede ser sumamente regresivo, favoreciendo a las familias de más renta y patrimonio, tal y como han demostrado Fuenmayor, Granell y Tortosa (2016) y Sheen (2024). Además, como demuestran experiencias extranjeras, optar por modelos privados de residencias no supone necesariamente abaratar costes. Véase por ejemplo la investigación de Giorgio, Filippini y Masiero (2015) y Geyer (2015). Además, tenemos evidencias de que el sistema de residencias está insuficientemente financiado, lo cuál ha sido puesto de manifiesto con la crisis COVID, tal y como indican Costa-Font, Jiménez Martín y Viola (2021). A día de hoy, los datos dejan bien claro que la experiencia histórica en materia de residencias de Tercera Edad se caracteriza por dos factores: protagonismo de la iniciativa privada e insuficiencia manifiesta en la dotación de plazas.

3 La proporción que el importe de las pensiones reconocidos a los nuevos pensionistas supone sobre el salario final promedio antes de la jubilación.

7. Conclusiones.

El intenso proceso de envejecimiento que experimenta la sociedad española puede provocar un grave empeoramiento en la capacidad de atender la creciente demanda de plazas en residencias de Tercera Edad. En 2037 el número de personas mayores de 65 años habrá aumentado en 3.752.654 y constituirán el 26% de la población. Actualmente el sistema de residencias, caracterizado por un claro predominio del sector privado (sólo el 26,5% de las plazas son públicas) es insuficiente (4,1 plazas por cada 100 potenciales demandantes) y ello se traduce en prolongadas listas de espera.

Los ejercicios de simulación que hemos realizado revelan el deterioro que se produciría si no se acomete un significativo aumento de plazas. Concretamente, de aquí a 2037, se requieren 152.547 nuevas plazas si se opta por una política conservadora de mantener, en cada Comunidad, los ratios de oferta existentes. Si se desea un objetivo más ambicioso, por ejemplo, llegar a 2037 igualando la ratio de la Comunidad Autónoma mejor posicionada (Castilla y León, 7,6 plazas por cada 100 potenciales demandantes), se requeriría la cons-

trucción de 621.633 nuevas plazas.

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario el mayor handicap es el elevado nivel de endeudamiento que presentan algunas Comunidades Autónomas. En todos los escenarios de simulación considerados, el grupo con más dificultades financieras estaría constituido por la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, la Región de Murcia y Cataluña, debido a la combinación de un elevado nivel de endeudamiento y un elevado requerimiento de esfuerzo inversor.

Pese a las dificultades de partida, parece imprescindible una decidida implicación de las Administraciones Públicas en el problema: el sector privado ya es abrumadoramente mayoritario y no ha sido capaz de eliminar la escasez de plazas. Además, ha de tenerse en cuenta que, según las previsiones oficiales de la Comisión Europea, los futuros pensionistas disfrutarán de pensiones más precarias. En tales condiciones es de esperar que, salvo una minoría de renta elevada, el grueso de los mayores de 65 no constituya un mercado atractivo para las empresas privadas que gestionan residencias de Tercera Edad.



Bibliografía.

- Cantarero Prieto, David; Pascual, Marta y Rodríguez-Sánchez, Beatriz (2022). Differences in the Use of Formal and Informal Care Services among Older Adults after the Implementation of the Dependency Act in Spain. *Hacienda Pública Española*, 240/1, pp. 61 – 93.
- Carrieri, Vincenzo; Di Novi, Cinzia y Orso, Cristina (2015). Home Sweet Home? Public Financing and Inequalities in the Use of Home Care Services in Europe. Working Paper 14/WP/2015, Ca' Foscari university of Venice.
- Costa-Font, Joan; Jiménez Martín, Sergi y Viola, Analía (2021). Fatal Underfunding? Explaining COVID-19 Mortality in Spanish Nursing Homes. *Journal of Aging and Health*, vol 33(7-8), pp. 607-617.
- Di Giorgio, L.; Filippini, M. y Masiero, G. (2015). Structural and Managerial Cost Differences in Nonprofit Nursing Homes. *Economic Modelling*, Volume 51, pages 289-298.
- Fuenmayor, A.; Granell, R. y Tortosa, M. A. (2016). Quasi-markets Targets and the Evaluation of Nursing-home Funding in the Valencian Region. *Hacienda Pública Española*, 216/1, pp. 13 – 38.
- García Gómez, P.; Hernández Pizarro, H. M.; López Casasnovas, G. y Vidiella – Martin, J. (2019). Unravelling Hidden Inequities in a Universal Public Long-Term Care System.
- Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2019-011/V.
- Geyer, Johannes (2015). Income and Assets of Care Households in Germany. *DIW Economic Bulletin*, no. 14+15, pp. 203-208.
- Hange, Ulrich (2015): The Market for Nursing Homes in Germany: a spatial competition approach, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2015: Ökonomische Entwicklung - Theorie und Politik - Session: Social Policy, No. G14-V3, ZBW - Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Sheen, Karen (2024). Who benefits from public financing of home-based long term care? Evidence from Medicaid. *Journal of Public Economics*, vol 236, 105151.
- Tortosa, M. A. y Granell, R. (2002). Nursing home vouchers in Spain: the Valencian experience. *Ageing and Society*, vol 22, pp. 669 – 687.
- Tortosa Chuliá, M. A; Fuenmayor Fernández, A. y Granell Pérez, R. (2017); “Instrumentos de Financiación y Gestión en Residencias de Personas Mayores”; *Informes Envejecimiento en Red*, nº 16, 61 p.