

Estudio sobre la actualización, análisis de alternativas y propuestas de mejoras de la estructura del Programa de Termalismo del IMSERSO

**Agosto 2023**

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>DESEMPEÑO DEL PROGRAMA</b> .....	7
<b>HALLAZGOS GENERALES</b> .....	14
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	17
<b>NIVEL ESTRATÉGICO. Carencia de un marco teórico/conceptual que sustente el Programa de Termalismo</b> .....	17
<b>Consolidación del Termalismo Social como una política pública</b> .....	17
<b>Fundamentación conceptual</b> .....	18
<b>Regulación normativa</b> .....	18
<b>NIVEL OPERATIVO. Existencia de una alta carga de gestión para la implementación del Programa</b> .....	19
<b>Retos en la gestión integral del Programa</b> .....	19
<b>Mecanismo de diálogo y estructura de gobernanza</b> .....	20
<b>Mejora en el seguimiento de la ejecución</b> .....	20
<b>Optimización de presupuesto como base para la mejora</b> .....	21

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Datos generales de planificación del Programa y ejecución del programa para las temporadas 2021, 2022 y 2023 .....	7
<b>Tabla 2.</b> Desempeño técnico del Programa por Comunidades Autónomas .....	8
<b>Tabla 3.</b> Participación de balnearios en los niveles de ejecución de plazas .....	10
<b>Tabla 4.</b> Posicionamiento de Comunidades Autónomas en relación a las plazas ofertadas y ejecutadas .....	10
<b>Tabla 5.</b> Desempeño de Comunidades Autónomas respecto de las plazas ofertadas y ejecutadas.....	11
<b>Tabla 6.</b> Ejecución económica del programa por Comunidad Autónoma .....	12

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<b>Ilustración 1.</b> Porcentajes de ejecución de plazas por Comunidad Autónoma.....	9
<b>Ilustración 2.</b> Distribución de plazas ofertadas y ejecutadas por Comunidad Autónoma.....	11
<b>Ilustración 3.</b> Eficiencia en la Ejecución por Comunidades Autónomas .....	12
<b>Ilustración 4.</b> Porcentajes de ejecución presupuestaria por Comunidad Autónoma .....	13

# INTRODUCCIÓN

El *Estudio sobre la actualización, análisis de alternativas y propuestas de mejoras de la estructura del Programa de Termalismo del IMSERSO* ha sido realizado por la Consultora Tirant Lo Blanc entre los meses de junio y septiembre de 2023 a solicitud del el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

De acuerdo con la necesidad planteada, el objetivo principal de la presente consultoría ha sido apoyar al equipo técnico de la Subdirección General de Gestión del IMSERSO en la revisión del Programa de Termalismo, con el fin de alcanzar una caracterización de la intervención que permita encontrar retos y oportunidades de mejora que puedan contribuir a la futura actualización del programa y su robustecer su operativa en términos de gestión y seguimiento.

En esa línea, el trabajo se ha centrado en analizar el Programa de Termalismo en su configuración actual (desarrollo y calidad), partiendo de las fuentes documentales internas con que cuenta el Instituto, usando como referencia la última temporada del programa (2022-2023), relevando principales hallazgos. De otra parte, ha buscado caracterizar el Programa identificando sus elementos esenciales, objetivos a los que contribuye, marco normativo, operativo y presupuestario con el que se gestiona y monitorea en la actualidad. Finalmente, relevar retos, oportunidades/ámbitos de mejora y recomendaciones que podrían ser consideradas por el IMSERSO para la futura actualización o fortalecimiento del Programa de Termalismo.

El estudio se ha estructurado en cuatro grandes apartados: (1) Análisis general; (2) Caracterización del programa; (3) Análisis económico y; (4) Conclusiones y recomendaciones.

En el **ANÁLISIS GENERAL**, se presenta un resumen del contexto de la intervención y los condicionantes que de este contexto se derivan. A continuación, se presenta la declaración de la metodología seguida en la realización del estudio. Este análisis preliminar, termina con la presentación de un conjunto de **hallazgos preliminares** que permitieron definir las líneas de investigación y a la luz de los cuales se deberá interpretar el conjunto del estudio, tanto en su vertiente descriptiva como en su vertiente propositiva. Dichos hallazgos están relacionados con las necesidades de \*Consolidar el Programa de Termalismo dentro de la política pública de envejecimiento activo; \*Fortalecer la fundamentación conceptual sobre la que se asienta el Programa; \*Actualizar su regulación normativa; \*Abordar los retos del

programa en materia de gestión; \*Fortalecer y diferenciar los espacios diálogo y gobernanza; \*Optimizar su presupuesto como base para la mejora del Programa.

La segunda parte del estudio se centra en la **CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA** donde, en primer lugar, puede observarse como luego de transcurridos 34 años desde su puesta en marcha, el IMSERSO cuenta con un Programa de Termalismo robusto, con un mecanismo operativo consolidado y con amplios niveles de satisfacción por parte de las personas beneficiarias. En ese sentido en su última temporada (2022) el Programa destina más 33 millones de presupuesto para dar cobertura de 183.316 plazas, a ser implementadas a través de 94 balnearios. Si bien los datos de configuración son óptimos, analizando la ejecución real del año 2022, se detecta que existe un reto importante asociado a la **subejecución técnica y presupuestaria** del Programa, que alcanza el 26,02% en términos de plazas planificadas; y el 27,22% respecto del crédito comprometido. Elemento que es valorado al momento precisar las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Siguiendo el análisis, el apartado de caracterización del Termalismo Social aborda también su contribución a la Política Pública de Envejecimiento Activo, así como el marco jurídico en que se encuadra el Programa: órdenes de regulación del programa y avanzando su escenario de futuro. Seguidamente, se describen los contenidos básicos del programa, definiendo objetivos y elementos funcionales, los servicios que comprende y cómo se financia la participación de las personas beneficiarias en el Programa. Igualmente, se define a los actores que participan en el programa distinguiendo entre titulares de derechos, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades. Asimismo, y de manera complementaria al análisis de objetivos, se lleva a cabo un análisis de los enfoques transversales del Programa como son el enfoque de género y la feminización de la vejez, el enfoque de derechos, el enfoque de desarrollo territorial, y el enfoque de turismo sostenible.

Dentro de la caracterización, también se han estudiado los mecanismos de gestión operativa, así como los esquemas de seguimiento integral y de modelo contratación. A ese respecto, se ha valorado positivamente, analizando de manera puntual, el desempeño del programa a la luz de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el año 2022, incluyendo lo relativo a los procesos de planificación, la motivación de expedientes contractuales, las fórmulas de valoración del precio, la racionalización de la contratación, así como el reporte de información a cargo de prestadores de servicios.

La tercera parte del estudio se centra en el **ANÁLISIS ECONÓMICO**, en el cual, a partir del modelo actual con que funciona el Programa, y la última actualización de presupuesto implementada, se trabajan varios planteamientos y proyecciones, incluyendo cuatro escenarios alternativos: \*Escenario 1, unificación de porcentajes de aportación sin temporalidad; \*Escenario 2, eliminación de las subcategorías de

balnearios; \*Escenario 3, estancia única de 10 días; \*Escenario 4, plazas para personas de renta baja y/o pensiones no contributivas. A partir de estas consideraciones, se plantean las recomendaciones específicas del análisis económico.

Por último, se desarrolla el capítulo que recoge, de manera específica, los planteamientos propositivos del estudio mediante la compilación y estructuración de las **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** que, a la luz de los hallazgos preliminares, se han constatado a lo largo del estudio. Dichas conclusiones y recomendaciones se estructuran a nivel estratégico y operativo.

Finalmente, como cierre del estudio, la batería de recomendaciones se presenta de manera ordenada y operativizada mediante una propuesta de **hoja de ruta** realista, temporalizada, factible y específica basada en criterios de política pública.

En suma, dada la importancia del programa y su impacto en términos de inversión, cobertura, prestaciones y gestión, el informe busca contribuir al esfuerzo del IMSERSO por contar con una caracterización de su Programa de Termalismo que le permita identificar con claridad los componentes del producto público que ofrece, en términos de prestación; el ecosistema de actores que lo integran, sus roles; los factores de éxito del programa y; los retos actuales a los que se enfrenta; así como las oportunidades de optimización que podrían aprovecharse en los diferentes ámbitos para su actualización y mejora.

## DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

El programa, en la temporada actualmente en ejecución, se basa en la licitación realizada en 2021 que permitió concluir un total de 71 contratos vinculando a 94 establecimientos termales, incluyendo una cifra superior a las 180 mil plazas anuales.

*Tabla 1. Datos generales de planificación del Programa y ejecución del programa para las temporadas 2021, 2022 y 2023*

CONTRATOS	TEMPORADA 2021	TEMPORADA 2022	TEMPORADA 2023
Inicio del periodo	Octubre 2021	Enero 2022	Enero 2023
Finalización del periodo	Diciembre 2021	Diciembre 2022	Diciembre 2023
Nº de contratos	71	71	70
Nº de establecimientos ofertados	94	94	93
Nº de establecimientos activos	26	87	90
Plazas ofertadas		183.316	181.696
Plazas ejecutadas	2.759	135.625	
Porcentaje de cobertura de la oferta de plazas		73,98%	
Presupuesto		33.557.275,22 €	33.227.815,02 €
Facturación		23.574.386,82€	
Porcentaje de ejecución presupuestaria		72,78 %	72,97%
CONVOCATORIA Y SOLICITUDES			
Solicitudes	58.028	149.394	99.730
Solicitantes de plaza	94.060	237.977	161.488

En relación a la distribución geográfica de las plazas del programa para la temporada 2022, el análisis de la información sobre la oferta, ejecución y porcentaje de desempeño alcanzado por cada una de las Comunidades Autónomas, muestra los siguientes resultados (CCAA):

*Tabla 2. Desempeño técnico del Programa por Comunidades Autónomas*

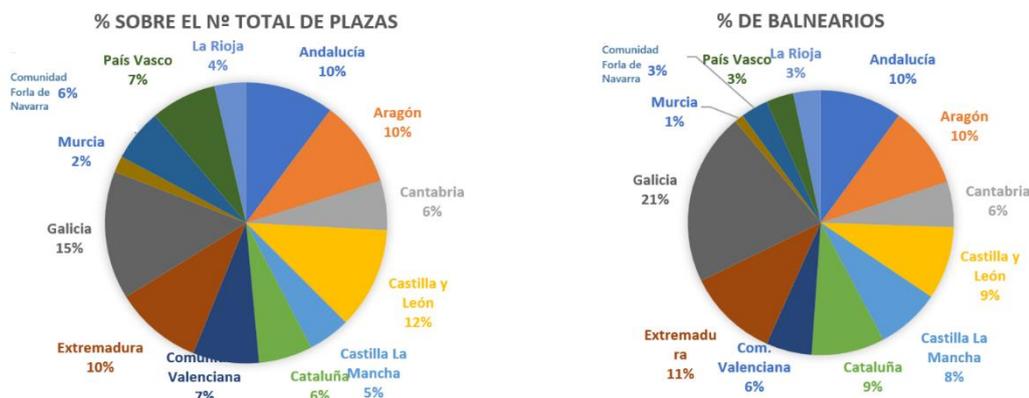
Comunidad / Ciudad Autónoma*	Nº de balnearios	Nº total de plazas ofertadas	Nº total de plazas ejecutadas	% de ejecución de plazas asignadas
Galicia	19	25.118	20.093	79,99
Castilla - La Mancha	7	22.014	15.136	71,8
Andalucía	9	19.264	13.920	72,26
Comunitat Valenciana	5	18.056	10.311	57,11
Extremadura	10	16.317	13.863	84,96
Aragón	9	16.287	12.131	74,48
Comunidad Foral de Navarra	3	12.663	10.285	81,22
Castilla y León	8	11.821	5.985	50,63
Cataluña	8	10.635	8.600	80,87
Región de Murcia	1	10.339	8.165	78,97
Cantabria	5	10.055	7.749	77,07
La Rioja	3	5.402	2.547	47,15
País Vasco	3	5.345	4.921	92,07
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>183.316</b>	<b>133.706</b>	<b>72,97%</b>

*\*Denominación de las Comunidades Autónomas tomada de la nomenclatura oficial del INE.*

Galicia es la Comunidad que registra un porcentaje más alto, tanto en términos del número de balnearios participantes, como en términos del número de plazas ofertadas. Los balnearios de Galicia suponen el 21% del total de estaciones termales participantes en el programa y un 15% de las plazas ofertadas.

Seguidamente, destacan las comunidades de Castilla-La Mancha, Andalucía, Comunitat Valenciana, Extremadura y Aragón con una oferta que va desde las 12.000 hasta las 22.000 plazas. En un segundo bloque, se encuentran las la Comunidad Foral de Navarra, y las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, Región de Murcia y Cantabria, que presentan una oferta de en torno a las 10.000 plazas por comunidad. Finalmente, las CCAA de La Rioja y País Vasco ofrecen unas 5.000 plazas anuales al programa de Termalismo.

*Ilustración 1. Porcentajes de ejecución de plazas por Comunidad Autónoma*



Siguiendo estos datos, tenemos que en 2022 se ofertaron 183.316 plazas de las cuales sólo llegaron a ejecutarse 135.625, lo cual supone un 73,98% de ejecución técnica. En función de los datos contenidos en las tablas de seguimiento facilitadas por el IMSERSO, se ha observado que la subejecución técnica de plazas aparece en dos momentos diferentes de la implementación.

- **Subejecución por caída de la oferta.** En un primer momento, las plazas inicialmente previstas se asignan a un total 94 balnearios previstos. De estos, un total de siete balnearios, por diferentes razones atribuibles a su propia dinámica, finalmente no han participado en el programa o bien no han ejecutado ninguna plaza. La subejecución que se deriva de ese primer momento se concreta en una pérdida de 8.479 plazas por desistimiento de los balnearios. Se trata por tanto de una pérdida de plazas causada desde el lado de la oferta.
- **Subejecución derivada de la falta de demanda.** Si bien se recibieron 149.394 solicitudes emitidas por 237.977 personas, finalmente, quedado sin ejecutar 39.212 plazas adicionales, por falta de demanda.

En total, tomando en cuenta las plazas caídas tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda, han quedado sin ejecutar 47.691 plazas. Por lo tanto, en términos de cobertura de plazas, la ejecución total ha alcanzado el 73,98% de lo inicialmente previsto.

Analizando la contribución individual de cada uno de los balnearios a la ejecución de plazas, se han establecido seis niveles de ejecución: Superior, Alta, Media-alta, Media, Baja, Nula. En las categorías más bajas, con niveles de ejecución inferiores al 50%, se encuentran un total de 17 balnearios. Mientras que la mayor parte de los balnearios se encuentran en las categorías media-alta y alta, con niveles de

ejecución desde el 51% hasta el 99%. Finalmente, en la categoría superior se encuentran los 14 balnearios que lograron cubrir plazas y además absorbieron un porcentaje adicional.

**Tabla 3.** Participación de balnearios en los niveles de ejecución de plazas

Nivel de ejecución	% de ejecución de plazas	Nº de balnearios en esa categoría
Superior	>100%	14 balnearios
Alta	75%-99%	34 balnearios
Media-alta	51%-74%	29 balnearios
Media	16%-50%	4 balnearios
Baja	1%-15%	6 balnearios
Nula	0%	7 balnearios se hayan en esta categoría al no haber ejecutado ninguna de las plazas que tenían asignadas

Ahora bien, cuando pasamos a analizar el desempeño de cada CCAA en términos de cumplimiento de contrato, medido en ejecución de plazas, podemos observar que se producen ligeras variaciones a nivel geográfico. En esta línea, las comunidades que mejoran su desempeño son Extremadura, Aragón, Cataluña, Región de Murcia, Cantabria y País Vasco. Por el contrario, la Comunitat Valenciana, Castilla León y La Rioja cambian su posición debido al desempeño en número de plazas ejecutadas. Por último, las comunidades de Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Comunidad Foral de Navarra se mantienen en sus posiciones.

En la tabla a continuación, se puede observar la variación de posición de las Comunidades Autónomas en relación a la asignación de plazas, frente a la ejecución efectiva de plazas.

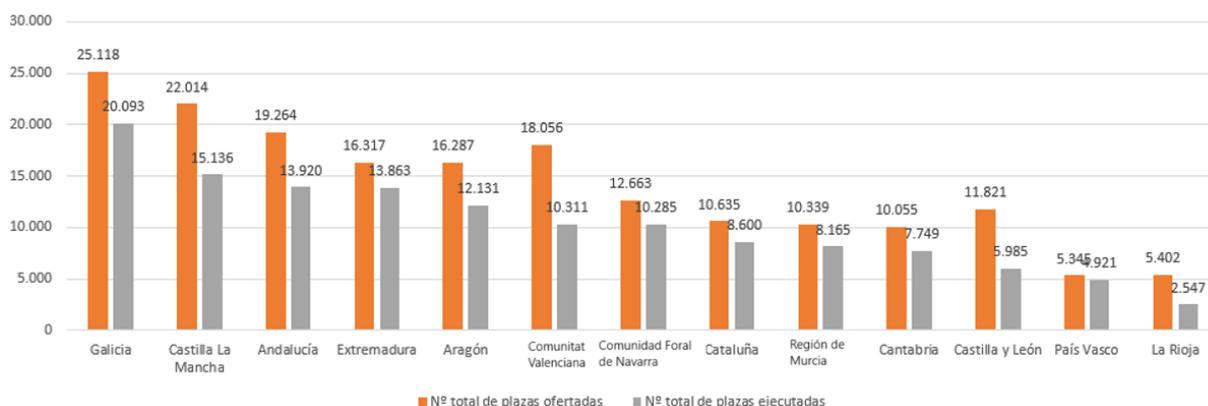
**Tabla 4.** Posicionamiento de Comunidades Autónomas en relación a las plazas ofertadas y ejecutadas

	Nº total de plazas ofertadas
Galicia	25.118
Castilla-La Mancha	22.014
Andalucía	19.264
Comunitat Valenciana	18.056
Extremadura	16.317
Aragón	16.287
Comunidad Foral de Navarra	12.663
Castilla y León	11.821
Cataluña	10.635
Región de Murcia	10.339
Cantabria	10.055
La Rioja	5.402
País Vasco	5.345
<b>Total</b>	<b>183.316</b>

	Nº total de plazas ejecutadas
Galicia	20.093
Castilla-La Mancha	15.136
Andalucía	13.920
Extremadura	13.863
Aragón	12.131
Comunitat Valenciana	10.311
Comunidad Foral de Navarra	10.285
Cataluña	8.600
Región de Murcia	8.165
Cantabria	7.749
Castilla y León	5.985
País Vasco	4.921
La Rioja	2.547
<b>Total</b>	<b>133.706</b>

El gráfico a continuación muestra la distribución de las plazas ofertadas y ejecutadas por Comunidades Autónomas, tanto en plazas asignadas como en plazas ejecutadas, en términos absolutos.

*Ilustración 2. Distribución de plazas ofertadas y ejecutadas por Comunidad Autónoma*



Finalmente, analizando la eficiencia y el desempeño relativo de cada CCAA en relación a la ejecución de plazas asignadas y plazas realmente ejecutadas, se tiene que los balnearios del País Vasco, Extremadura, Comunidad Foral de Navarra y Cataluña presentan promedios de ejecución superiores al 80%. Seguidamente, las estaciones de Galicia, Región de Murcia, Cantabria, Aragón, Andalucía y Castilla-La Mancha han ejecutado entre el 70 y 79% de las plazas asignadas. Por último, en la parte de más baja ejecución, los balnearios de la Comunitat Valenciana, Castilla y León y La Rioja presentan niveles de ejecución entre el 57 y 47%.

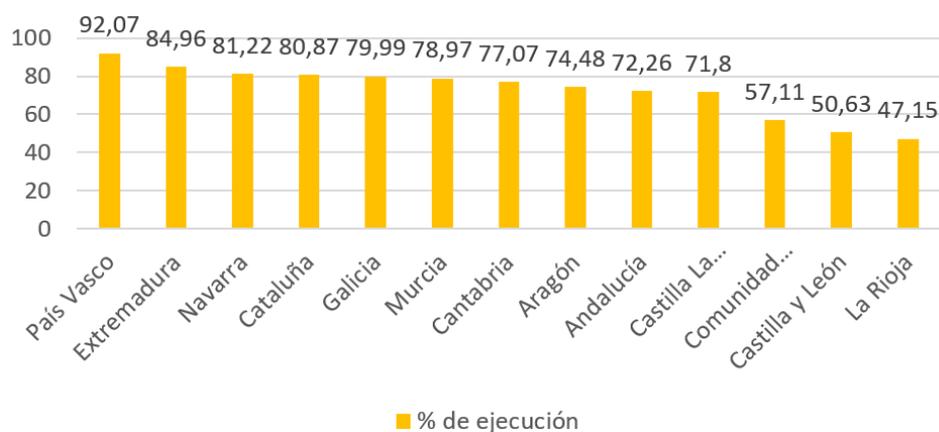
*Tabla 5. Desempeño de Comunidades Autónomas respecto de las plazas ofertadas y ejecutadas*

CCAA por % de ejecución de plazas asignadas	Nº total de plazas ofertadas	Nº total de plazas ejecutadas	% de ejecución de plazas asignadas
País Vasco	5.345	4.921	92,07
Extremadura	16.317	13.863	84,96
Comunidad Foral de Navarra	12.663	10.285	81,22
Cataluña	10.635	8.600	80,87
Galicia	25.118	20.093	79,99
Región de Murcia	10.339	8.165	78,97
Cantabria	10.055	7.749	77,07
Aragón	16.287	12.131	74,48
Andalucía	19.264	13.920	72,26

Castilla-La Mancha	22.014	15.136	71,8
Comunitat Valenciana	18.056	10.311	57,11
Castilla y León	11.821	5.985	50,63
La Rioja	5.402	2.547	47,15
<b>Total</b>	<b>183.316</b>	<b>133.706</b>	<b>72,97</b>

El gráfico a continuación muestra la ejecución del programa por comunidades autónomas:

*Ilustración 3. Eficiencia en la Ejecución por Comunidades Autónomas*



Si atentemos a la parte presupuestaria, de los 33 millones de euros previstos, se ejecutaron menos de 25 millones, lo cual supone una subejecución del 27,22%. Esta situación no es aislada ni se deriva únicamente del contexto post pandémico, sino que viene siendo las cifras habituales de desempeño del programa.

En términos del peso de cada una de las CCAA, en 2022, el conjunto de balnearios de Galicia ejecutó una cifra cercana 3,72 millones de euros que equivalen al 15,95% del presupuesto del programa. A continuación, el grupo formado por Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía y Aragón ejecutaron cifras entre los 2 millones y los 2,8 millones de euros. Los balnearios de CCAA de Comunitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Región de Murcia, Cantabria y Castilla León sumaron entre 1,1 y 1,7 millones de euros. Por último, País Vasco y La Rioja ejecutaron cifras inferiores al millón de euros.

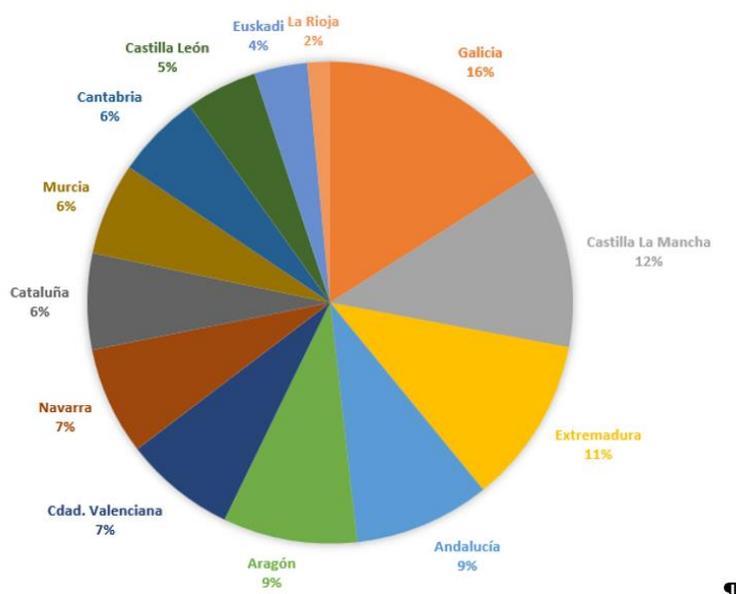
*Tabla 6. Ejecución económica del programa por Comunidad Autónoma*

CCAA	Presupuesto ejecutado (Euros)	% sobre el total
Galicia	3.724.781,80	15,95
Castilla-La Mancha	2.804.639,27	12,01

Extremadura	2.609.541,59	11,18
Andalucía	2.119.626,54	9,08
Aragón	2.088.874,45	8,95
Comunitat Valenciana	1.736.109,72	7,44
Comunidad Foral de Navarra	1.691.911,37	7,25
Cataluña	1.505.870,46	6,45
Región de Murcia	1.444.176,17	6,19
Cantabria	1.331.118,94	5,70
Castilla León	1.112.163,37	4,76
País Vasco	825.067,25	3,53
La Rioja	352.286,43	1,51
<b>TOTAL</b>	<b>23.346.167,36</b>	<b>100,00</b>

El gráfico a continuación muestra la participación de cada una de las Comunidades Autónomas en el Programa en términos de ejecución presupuestaria.

*Ilustración 4. Porcentajes de ejecución presupuestaria por Comunidad Autónoma*



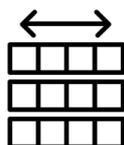
En suma, del análisis de las cifras de ejecución de 2022, se puede observar niveles de subejecución técnica y financiera-presupuestaria que recomiendan la integración de cambios en el modelo del programa.

## HALLAZGOS GENERALES

Realizada la primera fase de trabajo de escritorio, centrada en el análisis de las fuentes de información disponibles, se identificaron hallazgos generales que permitieron definir las líneas de investigación en las cuales focalizar el estudio, a la vez que ayudaron en el diseño de los protocolos de entrevista y encuesta que se aplicaron con posterioridad, así como para proyectar los posibles escenarios de mejora del Programa. Estas líneas fueron:



**Consolidación del Termalismo Social dentro de la política pública de envejecimiento activo.** Si bien el Programa cuenta con más de 34 años de implementación y altos índices de aceptación por parte de las personas beneficiarias, no ha logrado desarrollar una estructura técnica que le permita consolidar sus aprendizajes a nivel normativo, programático y negociador. Existe por tanto, gran potencial para fortalecer de manera sinérgica a los Programa de Termalismo y Turismo Social, dotándolos de un armazón teórico-conceptual, metodologías de formulación, seguimiento y evaluación, así como de un marco relacional de diálogo y gobernanza para reforzar y consolidar el bloque de la política de Envejecimiento activo. y e institucional para integrarse o ser visibilizado como una política con entidad propia o como parte de un conjunto de acciones que conforman una política de Estado para la atención, salud y bienestar de las personas mayores. Varios aspectos encontrados en el primer análisis sugieren tal potencial que debería estar en la base de los desarrollos institucionales de los próximos años.

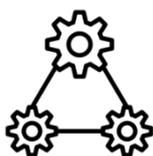


**Fundamentación conceptual.** Si bien el programa nace enfocado a la mejora de la salud y bienestar de las personas mayores de 65 años, la objetivación del público destinatario no parece haber alcanzado su acceso universal, cuestión que cobra especial interés en el marco de la agenda de desarrollo sostenible que invita a la creación de políticas inclusivas y a la actualización de aquellas que puedan generar efectos contrarios a dicho propósito. El Libro Blanco del Envejecimiento activo (2011) es un buen punto de partida, y bajo esta referencia, tiene una gran margen para la actualización de conceptos y operativización de propuestas. Uno de los retos a los que parece enfrentarse el Termalismo Social, con mayor fuerza, es a la consolidación de los aspectos transversales con que ya cuenta el programa para contribuir a la agenda de reducción de desigualdades (territorialidad, los cuidados como centro de la acción, etc.), y la incorporación de nuevos enfoques que constituyen una oportunidad para el programa, como el enfoque de género, diversificación económica, lucha contra la

España vaciada y, no menos importante, la lucha contra la soledad no deseada, donde el Programa de Termalismo ya juega un rol clave.



**Regulación normativa.** El Programa cuenta con un marco normativo que ha venido evolucionando a partir de la Orden de Regulación de 15 de marzo de 1989, modificada por la Orden de 26 de diciembre de 1990. El tiempo transcurrido desde el dictado de esta normativa reguladora, anterior a la elaboración del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y la igualdad de trato a prestar a los usuarios de los programas gestionados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, aconsejó su actualización. En este sentido, se aprobó la Orden SSI/1688/2015, del 30 de julio, por la que se regula el Programa de Termalismo. Se trata de una regulación no exhaustiva, que pese a su actualización a través del tiempo, no ha sufrido cambios de fondo que materialicen una mejora sustancial del programa o den respuesta a los retos que el mismo ha venido teniendo a través del tiempo. La normativa es anterior a la expedición de la vigente Ley de Contratos del Sector Público (Ley9/2017) y, por tanto, no incorpora referencias actualizadas a los mecanismos de contratación que debe observar el programa. En definitiva, la regulación normativa del programa requiere una pronta actualización normativa que responda al contexto y composición actual del programa, y que respalde la gestión que corresponde al IMSERSO desde los diferentes frentes de trabajo.



**Retos en la gestión integral del Programa.** Si bien los datos generales consultados sugieren un alto grado de satisfacción del programa por parte de las personas beneficiarias; se evidencia, también, un alto grado de esfuerzo institucional para la producción del mismo, que no consigue alcanzar la cuota de cobertura de plazas proyectadas, con dificultades para el seguimiento y trazabilidad directa de acciones y resultados, así como un dificultoso mecanismo de contratación para garantizar la vinculación de los prestadores del servicio. Esta situación puede suponer un importante desafío para la sostenibilidad de un programa que acumula una larga ejecución en el tiempo, un alto presupuesto anual, un número importante de movilizaciones y que cuenta con un universo amplio de actores. Cualquier acción de mejora en este ámbito debería abordar aspectos tales como su actualización técnica, normativa y optimización presupuestaria.



**Mecanismo de diálogo y estructura de gobernanza.** El Programa de Termalismo Social muestra un margen de mejora en su mecanismo de diálogo para el diseño e implementación del programa. Su amplio universo de actores hace necesario que se tomen en consideración las diversas coordenadas que se plantean desde los distintos sectores que representan esas actorías, pudiendo ser una oportunidad para consolidar un mecanismo de diálogo inclusivo que aporte en la construcción del Programa. No obstante, debe reforzarse la capacidad institucional para la gobernanza del Programa, entendiendo

que esta corresponde a la institución del Estado español en la que reside la competencia, los recursos y la responsabilidad final en el diseño, implementación, seguimiento y resultados, debiendo operar siempre bajo una actuación reglada que debe ser reconocida, respetada y respaldada por todas las partes que intervienen en el marco del Termalismo Social.



**Presupuesto como base para la mejora.** El IMSERSO ha presupuestado en los últimos años cerca de 35 M€ en cada temporada para la implementación del Programa de Termalismo Social, alcanzando un índice cercano al 70% en su ejecución presupuestaria, principalmente, por no alcanzar la cobertura de plazas proyectadas y contratadas a los prestadores del servicio. El margen de presupuesto puede suponer una oportunidad para la inclusión de mejoras técnicas y de calidad del Programa.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales, del análisis desarrollado se concluye que existen para el IMSERSO dos grandes retos, uno de carácter estratégico y; otro, de carácter operativo, que a su vez cuentan con subcategorías de análisis cuyo detalle se explica en adelante. Ambos retos, y sus categorías, han permitido identificar los principales ámbitos de mejora del Programa de Termalismo y su conversión en hitos de trabajo que podrían ser abordados por la institución en el corto, mediano y largo plazo.

### **NIVEL ESTRATÉGICO. Carencia de un marco teórico/conceptual que sustente el Programa de Termalismo**

#### **Consolidación del Termalismo Social como una política pública**

Con más de 34 años de historia y altos índices de aceptación, el Programa de Termalismo Social es una buena práctica pública en el ámbito de la mejora del bienestar y la salud de las personas mayores. No obstante, la falta de sistematización de sus aprendizajes y la carencia de una estructuración del programa que trascienda su formulación operativa por temporadas, hace que carezca de elementos clave para su consideración como política pública con entidad propia, o como parte de una política de Estado más amplia.

**Recomendación.** Trabajar en el mediano plazo en la generación de anclajes teórico, político, normativo y operativo que permita la consolidación del Programa de Termalismo Social como parte de un conjunto de acciones de política pública orientadas al cuidado y mejora del bienestar y salud de las personas mayores en España.

#### **Hitos deseables**

- Evaluación de impacto del programa de Termalismo Social.
- Estudio de análisis comparado del termalismo en países europeos (Francia y Alemania) que han incorporado esta acción como parte de las prestaciones directas (no complementarias) del sistema de seguridad social, que permita conocer los modelos y construir una fórmula para su desarrollo en España.
- Formulación de una estrategia de comunicación y visibilidad de los resultados obtenidos por el Programa en los 34 años de implementación, con mensajes

adaptados a los diferentes públicos que constituyen el universo de actores del Programa.

### **Fundamentación conceptual**

El Programa de Termalismo Social carece de una formulación teórico/conceptual robusta que articule no solo los elementos constitutivos del mismo, sino que fundamente su pertinencia, resultados buscados, estrategias diferenciadas, adaptadas a los retos que ofrece el desarrollo sostenible, entre otros, a través de una teoría del cambio que sea la base del desarrollo normativo, prescripciones técnicas por temporadas, condiciones contractuales, seguimiento, etc.

**Recomendación.** Avanzar en la formulación de un corpus teórico conceptual que fundamente los elementos constitutivos y acciones técnico/administrativas y económicas que implica la implementación del Programa de Turismo Social. Este cuerpo teórico conceptual debe partir de una teoría del cambio que articule impactos, resultados, productos, acciones e insumos puestos a disposición desde lo público y en colaboración con el sector privado para alcanzar el fin último perseguido por el programa. Así mismo debe incluir el diseño de un mecanismo de seguimiento del programa y trazabilidad de sus resultados e impacto, clave para la mejora de la calidad del programa y la reducción de la carga de gestión que actualmente soporta.

### **Hitos deseables**

- Desarrollo de teoría del cambio y un marco lógico de actuación.
- Desarrollo de estrategia de transversalización del enfoque de género e interseccional.
- Construcción de acciones de mejora de la accesibilidad del Programa, en especial para personas de renta baja y de pensiones no contributivas.
- Consolidación del enfoque de territorialidad, visibilizando objetivos específicos en los que ya viene trabajando el Programa.
- Construcción del enfoque de desarrollo sostenible del Programa, trazando las contribuciones a la reducción de desigualdades para las personas mayores y el refuerzo del sistema de cuidados.

### **Regulación normativa**

La actual regulación normativa del Programa se basa en aspectos funcionales y administrativos del mismo. Esta requiere ser actualizada para responder al contexto y composición actual del Programa, basada en la nueva formulación de su marco teórico y enlazando los diferentes elementos conceptuales y operativos que introduzcan mejoras en la calidad y en la gestión.

**Recomendación.** Con vistas a la implementación de cambios para la mejora de la calidad del Programa de Termalismo Social, debe procederse la actualización de la orden de regulación del Programa. Algunos aspectos inmediatos a incorporar, en caso de que el IMSERSO valore implementar dichas mejoras, son el aumento del porcentaje de subvención hasta el 50% no atado a los tipos de turnos y temporadas como contempla la actual orden de regulación, sino pensada en la mejora de la accesibilidad para las personas de renta baja y que perciben pensiones no contributivas. De igual forma, referencias específicas a los procedimientos contractuales que pueden ser empleados por el Programa, en el marco de lo dispuesto por la LCS, y el carácter calificado de los establecimientos termales; así como obligaciones dirigidas a los prestadores del servicio para facilitar aspectos tales como el reporte de información que permita el seguimiento y reporte de resultados, en el marco de una estrategia de monitoreo del Programa.

#### **Hito deseable**

- Actualización de la orden de regulación / cuerpo normativo que da soporte al Programa.

### **NIVEL OPERATIVO. Existencia de una alta carga de gestión para la implementación del Programa**

#### **Retos en la gestión integral del Programa**

El Programa de Termalismo Social supone un alto grado de esfuerzo institucional y carga de gestión para su puesta en marcha, sin conseguir una optimización técnica en relación con la cobertura de plazas, el seguimiento y trazabilidad directa de acciones y resultados. Esta situación puede suponer, en el largo plazo, un importante desafío para la sostenibilidad de un programa que acumula una larga ejecución en el tiempo, un alto presupuesto anual, un número importante de movilizaciones y que cuenta con un universo amplio de actores. Cualquier acción de mejora en este ámbito debería abordar aspectos tales como su actualización técnica, normativa y optimización presupuestaria.

**Recomendación.** Aparejado al proceso de formulación teórico-conceptual del Programa, debe construirse un mecanismo de seguimiento, reporte y trazabilidad, atado a los resultados proyectados, definiendo un conjunto de indicadores y su operabilidad. El mecanismo debe estar orientado a la mejora de la gestión integral y la reducción de las cargas y esfuerzos que actualmente soporta la Institución. Asimismo, deben reforzarse los esquemas de planificación en materia de contratación para optimizar las negociaciones y construir acuerdos de implementación a largo plazo que reduzcan la frecuencia con que ocurren los procedimientos contractuales.

### **Hitos deseables**

- Diseño de un mecanismo de seguimiento, reporte y trazabilidad del Programa.
- Definición de criterios objetivos para la clasificación de balnearios.
- Modelización del mecanismo de contratación.

### **Mecanismo de diálogo y estructura de gobernanza**

En la actualidad existe la necesidad de identificar claramente los actores del programa y los roles específicos que corresponden dentro de su estructura, separando los ámbitos de diálogo y gobernanza, en los que unos u otros deben actuar. En relación con el mecanismo de diálogo, se cuenta con canales establecidos con el Consejo Estatal de Personas Mayores y con los proveedores de servicios, contribuyendo los primeros a identificar la evolución del perfil de las personas beneficiarias y a canalizar demandas de mejora; y, los segundos a la formulación del marco operativo y de seguimiento del Programa. No obstante, las vías de diálogo abiertas en algunas ocasiones parecen generar tensiones en el esquema de gobernanza del Programa, que corresponde legítima y legalmente a la IMSERSO, quien es el responsable final en el diseño, implementación, seguimiento y resultados, operar siempre bajo una acción reglada que debe ser reconocida, respetada y respaldada por todas las partes que intervienen en el marco del Termalismo Social.

**Recomendación.** Trabajar la estructuración y diferenciación de los espacios de diálogo y gobernanza, generando una comprensión adecuada de los diferentes actores sobre su rol en cada espacio y momento. En relación con el diálogo para la mejora del programa y la generación de acuerdos de implementación, promover la participación del Consejo Estatal de Personas Mayores, como representantes de la población objetivo de la intervención, con miras a establecer escenarios de diálogo efectivo y reforzar la consecución de acuerdos.

### **Hitos deseables**

- Definición estructurada y diferenciada de espacios de diálogo y gobernanza del programa, con identificación de actores y roles.
- Aumento de la participación del Consejo Estatal de Personas Mayores en la definición del programa y sus mecanismos de implementación.

### **Mejora en el seguimiento de la ejecución**

EL seguimiento a la ejecución del Programa de Termalismo supone un elemento importante en la consecución efectiva de los resultados del programa tanto en términos de cobertura, como en relación al aprovechamiento y satisfacción de las prestaciones por parte de los usuarios, lo que impacta de manera directa en los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Bajo este enfoque, la base operativa

del monitoreo la constituyen los contratos de prestación de servicio firmados con los balnearios, donde se establece un número de plazas a cubrir y la generación de información específica con potencial para estimar indicadores sobre el resultado/éxito del Programa. Dicha data, debería ser usada por el programa para informar los procesos de planificación técnica y presupuestaria del marco de negociación y funcionamiento del programa, evitando generar partidas presupuestales estancas y permitiendo encontrar espacio financiero para las acciones de mejora del Programa; afinando el reparto de plazas por Comunidades Autónomas para reducir las solicitudes/autorizaciones de sobre ejecución y la gestión que implican; facilitando la planificación de los prestadores del servicio y su adecuación al marco contractual para evitar incumplimientos.

**Recomendación.** Reforzar el marco de seguimiento del programa, empleando el criterio de cobertura de plazas y ejecución presupuestaria por parte de los proveedores del servicio como elemento que informe la planificación técnica y presupuestaria de las temporadas y/o marcos de negociación. Se recomienda el uso de dicha información a partir de un valor de referencia post-covid que involucre, al menos, el análisis de dos anualidades (en el marco actual de ejecución).

#### **Hitos deseables**

- Incorporar como indicadores de seguimiento del programa la cobertura de plazas y los niveles de ejecución presupuestaria.
- Recolección y análisis de datos de cobertura y ejecución del programa correspondiente a dos anualidades del marco actual de implementación, empleando la información para definir la estructuración técnica y presupuestaria del programa.
- Reforzar el mecanismo de cumplimiento jurídico de los contratos con los proveedores del servicio; incorporando a los contratos, en caso de que no lo estuviera, cláusulas relativas a la regulación de los artículos 192 a 197 de la Ley 9 de 2017.

#### **Optimización de presupuesto como base para la mejora**

El programa registra una subejecución del presupuesto que es una oportunidad para explorar escenarios de futuro que permitan mejorar la gestión integral y la calidad de la intervención, basados en una optimización presupuestaria y en la reducción de subcriterios para la determinación de los costes del programa.

**Recomendación.** Sobre el precio plaza, se recomienda no vincular su actualización a un índice macroeconómico de ningún tipo. De otro lado, actualizar la parte a pagar por parte del usuario considerando la actualización interanual de las pensiones, teniendo en cuenta siempre que debe de tomarse el porcentaje mínimo en el caso en el que las PNC y el resto de las pensiones se actualicen en porcentajes diferentes.

Finalmente, en aras de actualizar el precio, elaborar de manera trianual un estudio de mercado para valorar la modificación o no del mismo. Considerar en el estudio de mercado la posibilidad de contar con un intermediario o varios intermediarios entre el IMSERSO y los balnearios para la gestión del Programa (explorar el interés de los potenciales intermediarios, el margen industrial, las condiciones de colaboración, etc.).

En relación con la optimización presupuestaria, se recomienda subvencionar un 3% de las plazas al 50% en todas las categorías para PNC o personas de renta baja. Asimismo, consolidar las estancias a un plazo uniforme (de 10 días), lo que permitirá un ahorro que amplía la posibilidad de trabajo en el incremento de la subvención a las pensiones que más lo precisan. Y, finalmente, agrupar las categorías de los balnearios en 3 para así poder, sobre todo, establecer líneas claras de pertenencia o no a una categoría u otra dentro del programa del IMSERSO.

### **Hitos deseables**

- Realización de estudio de mercado para conocer el valor del producto IMSERSO bajo condiciones internas y externas al Programa, contemplando variables relacionadas con la incorporación de intermediación en la implementación.
- Optimización presupuestaria (plazas con aumento de subvención; unificación de turnos; reducción de categorías de balnearios).
- Desarrollo de criterios objetivos para la clasificación de los balnearios.



**tirant  
eGov**

Consultoría Internacional  
en Políticas Públicas

<https://egob.tirant.com/>



eGov