



Nº 1.484

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL "INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN Y CONTROL ADOPTADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA"



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de julio de 2022, el Informe de Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el "Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia" y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a los Parlamentos o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas correspondientes, así como a sus respectivos Consejos de Gobierno, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	7
I.2. ANTECEDENTES	7
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	8
1.3.1. Ámbito subjetivo.....	8
1.3.2. Ámbito objetivo.....	8
1.3.3.Ámbito temporal	11
I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO	11
I.5. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO	13
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES	22
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	23
II.1. ACTUACIONES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO NORMATIVO DE LAS CCAA EN MATERIA DE DEPENDENCIA (SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN 1ª DEL INFORME 1.035 TCU)	23
II.1.1. En relación con el procedimiento administrativo	24
II.1.2. En relación con la efectividad del derecho	33
II.1.3. En relación con la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones	41
II.1.4. Revisión en vía administrativa y jurisdiccional	42
II.1.5. Transparencia y accesibilidad	45
II.2. ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA	45
II.2.1. Cumplimiento del plazo máximo de seis meses establecido en la Ley 39/2006 (Seguimiento de la recomendación 2ª del Informe 1.035 Tcu)	46
II.2.2. Colaboración entre la Comunidad autónoma y el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) (Seguimiento de la recomendación 3ª del Informe 1.035 Tcu).....	53
II.2.3. Utilización del Número de identificación personal en los expedientes (Seguimiento de la recomendación 4ª del Informe 1.035 Tcu)	61
II.2.4. Formación de expediente electrónico (Seguimiento de la recomendación 7ª del Informe 1.035 Tcu).....	63
II.2.5. Programas Formativos (Seguimiento de la recomendación 9ª del Informe 1.035 Tcu).....	65
II.3. ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA (SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN 5ª DEL INFORME 1.035 TCU)	67
II.3.1. Aportación de cada Administración	68
II.3.2. Aportación de los beneficiarios	71

II.3.3. Financiación del sistema.....	75
II.3.4. Valoración y sostenibilidad del sistema establecido	88
II.4. ACTUACIONES RELACIONADAS CON EL CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA (SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES 6ª Y 8ª DEL INFORME 1.035 TCU)	91
II.4.1. Control presupuestario y contable	93
II.4.2. Control administrativo de las prestaciones	97
II.4.3. Control de los impagos producidos en el copago de los beneficiarios.....	98
II.4.4. Control de las prestaciones y de los abonos indebidos	102
III. CONCLUSIONES	107
IV. RECOMENDACIONES	114
ANEXOS	

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AROPE	Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social, sus siglas en inglés At Risk Of Poverty or social Exclusion
ASSDA	Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CAIB	Comunidad Autónoma de les Illes Balears
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CCAA	Comunidades Autónomas
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DA	Disposición adicional
DF	Disposición Final
DNI	Documento Nacional de Identidad
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Unión Europea
GND	Sistema de Gestión de Nómina de Dependencia
ICASS	Instituto Cántabro de Servicios Sociales
IMAS	Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales
(IMAS)	Instituto Murciano de Acción Social
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRSC	Índice de renta de Suficiencia en Cataluña
JCCLM	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
LAPAD	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
LCSP	Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del TCu
LPAC	Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
NIE	Número de Identidad de Extranjero
NSISAAD	Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
OCEX	Órganos de Control Externo autonómicos

ONU	Organización de Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
PECEF	Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar
PIA	Programa Individual de Atención
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
SAD	Servicio de Ayuda a Domicilio
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SEPAD	Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
SFA	Sistema de financiación de las CCAA de régimen común
SISAAD	Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SMS	Sistema Murciano de Salud
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	MEDIDAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA.....	7
CUADRO 2	RELACIÓN DE INFORMES SOBRE DEPENDENCIA REALIZADOS POR LOS OCEX EN COLABORACIÓN CON EL TCU	13
CUADRO 3	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1	24
CUADRO 4	NÚMERO DE RECLAMACIONES PRESENTADAS EN VÍA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL	43
CUADRO 5	TIEMPOS MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE RECLAMACIONES EN MATERIA DE DEPENDENCIA EJERCICIO 2018 (EN DÍAS).....	44
CUADRO 6	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 2	46
CUADRO 7	EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE SEIS MESES ESTABLECIDO EN LA LEY 39/2006	47
CUADRO 8	TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA ENTRE CADA FASE	49
CUADRO 9	DETALLE DE EXPEDIENTES DE FALLECIDOS EN LOS SEIS MESES SIGUIENTES A LA SOLICITUD	51
CUADRO 10	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 3	55
CUADRO 11	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 4	62
CUADRO 12	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 7	64
CUADRO 13	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 9	66
CUADRO 14	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 5	68
CUADRO 15	FINANCIACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO	71
CUADRO 16	FINANCIACIÓN PÚBLICA, EJERCICIOS 2015-2019	76
CUADRO 17	FINANCIACIÓN AJUSTADA DE LA DEPENDENCIA EN 2018.....	88
CUADRO 18	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 6	92
CUADRO 19	RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 8	93

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Pleno del Tribunal de Cuentas (TCu) aprobó, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2019, en el que se incluía, a iniciativa del propio Tribunal, la *Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el “Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”*, incorporándose dicha iniciativa a los sucesivos Programas Anuales de Fiscalización.

Esta actuación fiscalizadora se enmarca en el ámbito del Plan Estratégico 2018-2021 del TCu, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018. En el cuadro siguiente se indican las medidas y los objetivos específicos del Plan Estratégico en las que se encuadra la fiscalización.

CUADRO 1 MEDIDAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público

OBJETIVO ESPECÍFICO 1.1 Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente

OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2. Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas

OBJETIVO ESPECÍFICO 2.2 Reforzar la cooperación y la coordinación del sistema de control externo de España

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas

I.2. ANTECEDENTES

Son antecedentes de la presente actuación fiscalizadora el *“Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las personas en situación de dependencia”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013 (nº de informe 977), y el *“Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”*, aprobado por el Pleno el 29 de mayo de 2014 (nº de Informe 1.035).

En las Resoluciones aprobadas por la Comisión Mixta en relación con estos dos informes -ambas de 10 de octubre de 2017-, además de instar al Gobierno, a las Comunidades Autónomas (CCAA) y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a cumplir con las conclusiones y las recomendaciones del mismo, se instaba al TCu a *“Incluir en el programa de fiscalización de esta Institución, para los ejercicios 2017 y 2018, el control de las Ayudas a la Dependencia y el seguimiento del cumplimiento de la Ley 39/2006”*.

Atendiendo al contenido de estas Resoluciones se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del TCu para el año 2018 la *“Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013”*, cuyo ámbito subjetivo es el IMSERSO y el entonces denominado Ministerio de Empleo y Seguridad Social y que ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2020 (nº de informe 1.409) y, además, la *“Fiscalización de la gestión y control por las comunidades autónomas de la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ejercicio 2017”*.

Posteriormente, en la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del TCu y los Órganos de Control Externo (OCEX), que tuvo lugar el 24 de octubre de 2018, se acordó la conveniencia de llevar a cabo una fiscalización coordinada en la que se realizara un seguimiento de recomendaciones formuladas en anteriores informes aprobados por el Tribunal de Cuentas sobre la materia y se analizara la evolución en la aplicación de la Ley de Dependencia por las CCAA.

Como consecuencia, se consideró procedente modificar la denominación de la *“Fiscalización de la gestión y control por las comunidades autónomas de la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ejercicio 2017”*, de forma que en el Programa de Fiscalizaciones para 2019 se incluyó con la denominación actual, que alude expresamente al seguimiento de las recomendaciones anteriormente formuladas sobre la materia. El Tribunal de Cuentas aprobó el Inicio de esta Fiscalización y las Directrices Técnicas por acuerdos de su Pleno de 31 de enero y 19 de diciembre de 2019, respectivamente.

La fiscalización se ha desarrollado de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX debido al interés común en la materia. Se ha ejecutado sobre bases compartidas, según las especificaciones que se detallan en el apartado relativo a los procedimientos.

1.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

1.3.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por el conjunto de CCAA en cuanto administraciones competentes de la gestión de las prestaciones de atención a la dependencia. No forman parte del ámbito subjetivo las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla al estar encomendada la gestión de la Ley de dependencia en estos territorios al IMSERSO.

1.3.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización es el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el TCu en el *“Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control*

adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", y en la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 10 de octubre de 2017 relativa a dicho Informe.

En el precitado informe, después de constatarse que “a la vista de los Acuerdos adoptados por el Consejo Territorial en los últimos años, gran parte de las debilidades que se pusieron de manifiesto en el anterior Informe de Fiscalización resultan coherentes con las señaladas por el propio Consejo y respecto de las que ha propuesto la adopción de diversas medidas con el fin de solucionarlas, algunas de las cuales han sido incorporadas a normas de carácter estatal ya publicadas y en vigor, como el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, y la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre”, persistían algunas debilidades, se formularon las recomendaciones que se transcriben a continuación:

1ª Las Comunidades Autónomas deberían adoptar medidas para reducir la excesiva dispersión normativa, así como para actualizar y armonizar la normativa existente mediante la incorporación de los criterios acordados en el Consejo Territorial de Asuntos Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

2ª Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias, tanto de gestión como presupuestarias, para dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses, contado desde la solicitud de la persona interesada, para dictar la resolución de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, tal como establece la Disposición final primera de la Ley 39/2006, así como para que ese reconocimiento resulte efectivo de forma inmediata.

3ª Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias para la permanente y puntual actualización del SISAAD, particularmente en lo relativo a los datos necesarios para la liquidación del nivel mínimo, en los términos previstos en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando las excesivas demoras observadas tanto en el registro de las altas y bajas de solicitudes, de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones y efectividad del derecho, como de las modificaciones o bajas por revisión de grado o prestación, por traslado, renuncia, fallecimiento o cualesquiera otras circunstancias, garantizando la correspondencia en todo momento de la información contenida en el SISAAD con la situación real de las personas dependientes y con la información existente en los sistemas de información utilizados por las Comunidades Autónomas.

4ª Las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias para que todo usuario del Sistema disponga de un número de identificación personal, único y exclusivo, de carácter permanente, por lo que la solución más adecuada sería exigir en todo caso, independientemente de la edad, el DNI o NIE, como efectivamente exigen ya algunas CCAA, como es el caso de Castilla-La Mancha, Cataluña o la Comunitat Valenciana.

5ª Las Comunidades Autónomas deberán promover las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de dependencia, se establecieron los criterios mínimos

comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD y criterios para su participación económica en las prestaciones del Sistema. Las modificaciones normativas que se efectúen deberán comunicarse, como prevé el citado Acuerdo, a la Administración General del Estado.

6ª Las Comunidades Autónomas deberían adoptar los procedimientos contables necesarios para asegurar el control contable de todo gasto destinado a la atención de la dependencia, en su calidad de gastos de financiación afectada, de forma que todo gasto destinado a la atención de la dependencia esté debidamente identificado a lo largo de su vida por un código único e invariable que lo individualice en el sistema de información contable y posibilite que la memoria integrante de las cuentas anuales ofrezca la correspondiente información. Asimismo, los créditos destinados a estos gastos con financiación afectada deberían también integrarse en programas o aplicaciones específicas y diferenciadas de los restantes gastos.

Los mecanismos contables y de control que se establezcan por las Comunidades Autónomas deberán permitir el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar mensualmente la gestión incorporada al Sistema y la veracidad de tal información, así como la de certificar anualmente las cantidades que hayan aportado a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada ejercicio, certificación que debería permitir la cuantificación tanto del nivel mínimo de protección como el coste de cada tipo de servicios y prestaciones los servicios y la aportación o copago de los beneficiarios, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, y en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre.

En tanto no se establezcan métodos de contabilidad analítica o de seguimiento de los gastos de financiación afectada que permitan la cuantificación exacta del coste de los servicios, estos deberán calcularse mediante la aplicación de los costes de referencia establecidos por el Consejo Territorial o los que, en su caso, establezcan, preservando al máximo el principio de igualdad, las Comunidades Autónomas en su ámbito.

7ª Las Comunidades Autónomas, en aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y previo acuerdo con el IMSERSO, deberían establecer un sistema de formación de expedientes electrónicos relativos a la gestión de la dependencia, sujetos, tanto en su estructura y formato como en las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición, a las exigencias del Esquema Nacional de Interoperabilidad y del Esquema Nacional de Seguridad.

8ª Las Comunidades Autónomas deben mejorar el control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y en particular el control de vivencia de los beneficiarios, implantando controles propios que puedan anticiparse a los efectuados por el IMSERSO. En todo caso deberán extremar la diligencia en la incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos ya detectados o que puedan detectarse en el futuro.

9ª El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y las Comunidades Autónomas deberían intensificar las actuaciones y programas formativos, previstos en los artículos 18.4 y 36 de la Ley de dependencia, dirigidos a los cuidadores no profesionales, que coadyuven de forma eficaz, mediante su adecuada cualificación profesional, al fomento del empleo en el marco de los servicios de atención a la dependencia.

1.3.3. Ámbito temporal

La fiscalización se refiere al ejercicio 2018. No obstante, se ha tenido en cuenta documentación, hechos y actuaciones que, siendo anteriores o posteriores a 2018, se ha estimado conveniente para el cumplimiento de los objetivos.

I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización de seguimiento, prevista en la Norma Técnica 7bis de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013. Sus objetivos se dirigen a comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el TCu en el "*Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*", y la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y relativa a dicho Informe. De acuerdo con el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones, aprobado por el Pleno el 28 de noviembre de 2019, se trata de una fiscalización de seguimiento ordinaria, más adecuada para realizar el seguimiento de recomendaciones cuya implementación revista especial complejidad o que tengan especial relevancia.

Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización:

1º Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el citado Informe y en la mencionada Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

2º Analizar y evaluar las modificaciones introducidas en los sistemas y procedimientos en materia de dependencia para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas así como para atender a las conclusiones recogidas en el precitado Informe, desde el punto de vista de los principios de la buena gestión financiera.

3º Analizar el cumplimiento de la normativa aplicable en la actividad realizada por los órganos competentes de las CCAA en materia de dependencia en las áreas objeto de recomendación.

Asimismo, aun cuando no han sido objeto de recomendación, también se ha comprobado el cumplimiento de la normativa sobre la igualdad efectiva de mujeres y hombres y sobre transparencia en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En esta fiscalización, el TCu y resto de Instituciones de control han llevado a cabo todas las actuaciones y comprobaciones necesarias para fundamentar los resultados de la fiscalización. En particular y en relación con las actuaciones del Tribunal, se han tenido en cuenta las citadas Normas de Fiscalización del TCu, así como diversas normas técnicas y de procedimiento que regulan la formulación de recomendaciones y el procedimiento de fiscalización de seguimiento de las mismas.

El Tribunal ha impulsado y coordinado, a lo largo de todas sus fases, el procedimiento fiscalizador. En esta fiscalización horizontal han participado en su propio ámbito territorial la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Aragón, la Sindicatura de Cuentas de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Consello de Contas de Galicia, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la Cámara de Comptos de Navarra, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana. El Tribunal ha llevado a cabo las verificaciones en los ámbitos de las CCAA que no cuentan con OCEX (Cantabria, Castilla-La

Mancha¹, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja), así como en las CCAA de Andalucía, Cataluña e Illes Balears.

Los subapartados en los que se exponen los resultados de la fiscalización se han organizado en función de las recomendaciones del informe 1.035 del Tribunal de Cuentas cuyo seguimiento se ha analizado.

Se exponen de forma detallada los resultados relativos a las Comunidades Autónomas cuyo análisis se ha realizado de forma directa por el Tribunal de Cuentas, respecto del resto se muestra el nivel de cumplimiento de cada una de las nueve recomendaciones que conforman el ámbito objetivo de la fiscalización. En el cuadro siguiente se detallan los informes específicos que han aprobado los diferentes órganos de control externo sobre la materia y que incluyen los resultados pormenorizados para cada Comunidad, se facilitan los correspondientes enlaces a estos informes.

¹ Se incluye Castilla-La Mancha al no encontrarse aún operativa la futura Cámara de Cuentas.

Los Informes de fiscalización aprobados por los OCEX son los siguientes.

CUADRO 2 RELACIÓN DE INFORMES SOBRE DEPENDENCIA REALIZADOS POR LOS OCEX EN COLABORACIÓN CON EL TCU

ÁMBITO TERRITORIAL	TÍTULO INFORME	FECHA APROBACIÓN	Descargar PDF
Aragón	SEGUIMIENTO DEL NIVEL DE IMPLANTACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA	7/09/21	
Asturias	INFORME DEFINITIVO DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EJERCICIO 2018	23/09/2020	
Castilla y León	FISCALIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE DEPENDENCIA EN COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS	4/10/21	
Galicia	INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INCLUIDAS EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA DEPENDENCIA EJERCICIOS 2008-2015	9/11/2021	
Madrid	INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006 DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN Y AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA, CIRCUNSCRITA A LA COMUNIDAD DE MADRID. EJERCICIO 2018	20 /10/2020	
Navarra	SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE PAGOS DE LA LEY DE LA DEPENDENCIA EN NAVARRA	Marzo/2021	
País Vasco (1)	INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE FISCALIZACIÓN NÚMERO 1.035/2014, SOBRE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN Y CONTROL ADOPTADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA, EN EL ÁMBITO DE LA CAPV	27/01/2022	
Valencia	INFORME ESPECIAL SOBRE LA DEPENDENCIA -SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU INFORME DE 29 DE MAYO DE 2014 Y ANÁLISIS DE OTROS ASPECTOS DE LA GESTIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNITAT VALENCIANA. EJERCICIO 2019	23/10/2020	

- (1) En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), las administraciones competentes en la gestión de las prestaciones de atención a la dependencia son las Diputaciones Forales, salvo el caso de la teleasistencia, que es gestionada por el Gobierno Vasco.

I.5. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

Como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados lo constituye la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal.

Según se recoge en el fundamento competencial de la disposición final (DF) octava de la LAPAD, la Ley se dictó al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución. Así, el legislador optó por incardinar la atención a la dependencia dentro de los sistemas autonómicos de servicios sociales, cuya competencia exclusiva ha sido asumida por las CCAA en sus respectivos estatutos de autonomía en ejercicio de la habilitación prevista en el artículo 148.1.20.ª de la norma fundamental².

El art. 1 de la LAPAD tiene la siguiente literalidad:

“1. La presente ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

2. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.”

Recoge por tanto los principios de colaboración y coordinación entre todas las Administraciones Públicas, que se materializan principalmente en la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Según se recoge en la propia Exposición de Motivos, este Sistema trata de desarrollar *“un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias”*³.

Para acometer la igualdad en la protección de las personas en situación de dependencia y la necesaria coordinación entre las distintas administraciones, el artículo 8 de la LAPAD creó, dentro del SAAD, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como elemento fundamental para lograr la cooperación interadministrativa, atribuyéndole relevantes funciones de coordinación y cooperación para la articulación de los servicios sociales.

² Como tiene reconocido el Tribunal Constitucional (TC) en reiterada jurisprudencia, -de todas ellas, la sentencia 27/2017, de 16 de febrero-, “la Ley 39/2006 configura el Sistema de autonomía y atención a la dependencia como un sistema público y universal de prestaciones económicas y de servicios para hacer efectivo el derecho subjetivo de todo ciudadano, basado en los artículos 49 y 50 CE, a la promoción de la autonomía personal y a ser atendido en situación de dependencia”, por lo que tienen la consideración de principios rectores de la política social y económica, solo aplicables por la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan.

³ Como señala el TC en su sentencia 18/2016 de 4 febrero, “aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional”, o que “el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras)”. En la misma se señala que “compete al legislador estatal, para garantizar las condiciones básicas de igualdad en la protección de la situación de dependencia, la determinación de los servicios y prestaciones a que tienen derecho las personas en situación de dependencia, en lo atinente a las facultades elementales, límites esenciales, derechos y deberes fundamentales y prestaciones básicas, incluyendo en esos aspectos los criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con los servicios y prestaciones, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, así como la fijación de los criterios comunes a partir de los cuales puede regularse por las CCAA el contenido de aquellos servicios y prestaciones. Todo ello sin que la regulación estatal pueda suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate”. Lo expuesto es, además, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan establecer servicios y prestaciones adicionales.

Este marco normativo común, de acuerdo con la LAPAD y demás disposiciones de desarrollo, se refiere a los ámbitos de la definición y valoración de la dependencia, el nivel mínimo de protección, la estructura del catálogo de los servicios, las prestaciones de la dependencia y sus intensidades, el régimen de incompatibilidad de las prestaciones, la cuantía máxima de las prestaciones económicas y la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Sin embargo, para otras materias necesita la intervención normativa de las CCAA; por ejemplo, para una cuestión tan sensible como las intensidades de las prestaciones reconocidas, en el que el Real Decreto 1051/2013 incluye múltiples referencias a *“La comunidad autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia”* para la concreta regulación de las mismas, salvo el grado I de dependencia moderada.

En materia de procedimiento administrativo, el artículo 28 y siguientes de la LAPAD regulan con carácter general el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, estableciendo que tanto la valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas se han de efectuar directamente por las Administraciones Públicas, no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas. Además, en su Disposición Final primera declara aplicables en su tramitación las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, remisión que se ha de entender referida a la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). No obstante, la *“determinación de los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento”*, de acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa que sustenta la ley, deben ser acordados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Las especialidades previstas en la LAPAD se refieren únicamente a los siguientes extremos:

- El inicio del procedimiento, que debe ser a instancia de la persona interesada o de quien ostente su representación.
- Establece que la validez de las resoluciones expedidas por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante se extiende a todo el territorio del Estado español.
- Se establece un marco mínimo para los casos de revisión, tanto del grado de dependencia como de la prestación o prestaciones reconocidas, así como la compatibilidad entre las mismas y la incompatibilidad respecto de otras prestaciones *“de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social”*.

En el marco de las competencias que la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente les confiere, la propia LAPAD atribuyó funciones a las CCAA en el SAAD –art. 11-, recogiendo expresamente su competencia para la gestión en su ámbito territorial de los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.

De acuerdo con las previsiones constitucionales⁴ y con las competencias exclusivas en materia de asistencia social y servicios sociales atribuidas en los Estatutos de Autonomía de las CCAA, se ha

⁴ En la Constitución los servicios sociales aparecen de manera tangencial, al exigir el art. 50 a los poderes públicos que promuevan el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad *“mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”*, y que junto con el art. 49, figura dentro de los principios rectores de la política social y económica.

desarrollado una regulación expresa del derecho subjetivo de dependencia, con la determinación concreta de su alcance normalmente a través de las denominadas carteras o catálogos de servicios sociales, su exigibilidad ante la administración y en vía jurisdiccional y su carácter garantizado para aquellas prestaciones económicas de las que así se reconozca, de manera que no cabe oponer la insuficiencia de crédito para la concesión de las mismas⁵.

En cuanto a las carteras o catálogos de servicios sociales, en desarrollo de las previsiones de la ley estatal se aprobó la Resolución de 23 de abril 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Catálogo de referencia de servicios sociales, si bien el mismo reconoce en su Introducción que “la definición y garantía de los mismos es, con carácter general, competencia exclusiva de las comunidades autónomas y por lo tanto estarán establecidos en sus disposiciones legales correspondientes”, por lo que en definitiva “no generarán derechos subjetivos, ya que únicamente constituyen un elenco referencial sin ser directamente aplicable”. Por lo tanto, de los diversos catálogos autonómicos aprobados, y siguiendo la distinción entre prestaciones de servicios y prestaciones de carácter económico incluidos en los mismos, se observa la heterogeneidad existente en la definición, regulación, provisión y financiación de las prestaciones incluidas en los mismos.

La normativa básica aplicable en el ejercicio fiscalizado en las ocho CCAA de las que el TCu ha realizado actuaciones se expone a continuación, sin perjuicio de que en el ANEXO 1 se recoja con mayor detalle el conjunto de normativa tanto estatal como autonómica.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó la Ley 9/2016, de 27 diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁶, la cual concibe los servicios sociales en general y los de dependencia en particular como un derecho de ciudadanía, para lo cual su art. 1 garantiza “el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social”. Para el acceso a las prestaciones y servicios sociales enmarcados en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el art. 6 de la ley establece que se estará a lo previsto en la LAPAD⁷.

La falta de aprobación del Catálogo de Prestaciones a que se refiere el art. 41 priva de exigibilidad concreta a las prestaciones del sistema, por cuanto la ley declara prestaciones garantizadas y por tanto que “son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en cada caso en el Catálogo”, y que la efectividad jurídica de las prestaciones garantizadas estará sujeta a la aprobación y publicación del Catálogo. Esta circunstancia se refleja en la Disposición transitoria segunda, al regular la exigibilidad de las prestaciones garantizadas, señalando que las mismas “surtirán efectos jurídicos a partir de la aprobación y publicación del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”⁸. Esta carencia se suple mediante la aplicación de la LAPAD y su normativa de desarrollo, especialmente el Real Decreto 1051/2013, de 27 diciembre, por el que se regulan las

⁵ Con carácter de síntesis se puede señalar que existen CCAA que han recogido en un primer nivel este derecho subjetivo con diversas denominaciones, como prestaciones garantizadas (Navarra, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares) o esenciales (Galicia, Aragón, Castilla y León), en el sentido de que existe obligación a cargo de las administraciones públicas de su provisión siempre que los beneficiarios reúnan los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, con independencia de que exista o no crédito para financiarlas. Así se establece en las distintas normativas aprobadas, de manera que los créditos presupuestarios que les sirven de cobertura tienen reconocido el carácter de ampliables. Junto a este primer nivel, encontramos las denominadas prestaciones no garantizadas (Navarra, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Extremadura), complementarias (Aragón), no esenciales (Castilla y León) condicionadas (Andalucía) o de acceso condicionado (Castilla-La Mancha), las cuales tienen en común el que dependen de la habilitación de las correspondientes partidas presupuestarias para poder exigir las.

⁶ Derogó a la anterior Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.

⁷ La CA utiliza como entidad instrumental a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), en virtud de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, y cuyos Estatutos fueron aprobados por el DECRETO 101/2011, de 19 de abril, adscrita a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

⁸ A finales de 2017 se presentó un proyecto de Decreto de Catálogo aun no aprobado, el cual se sometió a información pública mediante Resolución de 25 de octubre de 2018 –BOJA de 2 de noviembre de 2018-.

prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, además de la propia normativa autonómica.

La normativa anterior se completa con el Decreto 168/2007, de 12 junio, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración, que estuvo vigente durante el ámbito temporal de la fiscalización.

En la Comunidad Autónoma de Cantabria se dictó la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, que configura el derecho a la protección en situaciones de dependencia como un derecho social básico e incluye como objetivo el promover y garantizar el derecho de la ciudadanía a la protección por los servicios sociales mediante la protección en las situaciones de dependencia en los términos que establece la legislación estatal y en los que determine el Gobierno de Cantabria.

Los artículos 26 y siguientes de la Ley regulan la Cartera de Servicios Sociales, instrumento fundamental para la concreción del derecho, por cuanto explicita aquellas prestaciones garantizadas como derecho por el Sistema Público de Servicios Sociales, las cuales van a ser exigibles como derecho subjetivo. Por el contrario, las prestaciones no garantizadas serán exigibles en los términos que determine la Cartera de Servicios Sociales, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y la aplicación de los principios de prelación y concurrencia.

La Cartera de Servicios Sociales, en virtud de la habilitación dada por el artículo 26 de la Ley 2/2007, fue creada por la Orden EMP/48/2009, de 24 de abril, que desarrolla el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia y se regula la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La normativa anterior se completa con la Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, que regula los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, vigente en el ámbito temporal de esta fiscalización y que fue derogada por la Orden UMA/47/2019, de 20 de mayo, que tiene el mismo ámbito objetivo y a la que también se hará referencia en estas actuaciones.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se aprobó la Ley 14/2010, de 16 diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que concibe los servicios sociales en general y los de dependencia en particular como un derecho de ciudadanía, para lo cual su art. 1 garantiza “el derecho universal a la protección social como derecho de la ciudadanía en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales”.

Al tratar el catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, distingue en su art. 34 aquellas prestaciones garantizadas en los términos establecidos en la presente Ley, las cuales serán exigibles como derecho subjetivo ante la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de aquellas prestaciones de acceso condicionado, al estar “vinculadas al cumplimiento de determinados requisitos en los términos que se establezcan en el catálogo y en la normativa correspondiente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria del sistema”. Con carácter general, se reconocen como prestaciones garantizadas las correspondientes “a aquellas personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se haya prescrito en el Programa Individual de Atención”.

Además, la Comunidad Autónoma cuenta con el siguiente desarrollo normativo:

- Decreto 3/2016, de 26 enero, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable.
- Decreto 26/2013, de 23 mayo, de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha, vigente en el periodo fiscalizado. Con posterioridad se ha dictado el nuevo Decreto 1/2019, de 8 enero que sustituye al anterior⁹.

La Ley reguladora de la materia analizada en la Comunidad Autónoma de Cataluña es la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales¹⁰, que tiene por objeto regular el sistema de servicios sociales.

Las prestaciones del sistema público de servicios sociales aparecen configuradas como un elemento esencial del sistema y figuran integradas en la cartera de servicios sociales que, de acuerdo con el art. 24 de la Ley autonómica, debe incluir todas las prestaciones de servicios, económicas y tecnológicas del sistema. Se distinguen las prestaciones garantizadas, que son exigibles como derecho subjetivo de acuerdo con lo establecido en la cartera de servicios sociales y las prestaciones no garantizadas, cuyo acceso se realiza asimismo según disponga la cartera de servicios sociales y de acuerdo con los créditos presupuestarios asignados en aplicación los principios de prelación y concurrencia.

En desarrollo de estas previsiones se dictó el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, que aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011, vigente en el ámbito temporal de esta fiscalización y que establece el carácter de ampliable de los créditos que la Generalidad consigne en sus presupuestos para financiar las prestaciones garantizadas

La CA de Cataluña no ha desarrollado una normativa específica reguladora del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones correspondientes. Las normas de aplicación, además de la regulación estatal y la Ley 12/2007, es la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña y la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, que resultan insuficientes para atender las demandas específicas de este colectivo.

La Ley reguladora de la materia analizada en la Comunidad Autónoma de Extremadura es la Ley 14/2015, de 9 abril, de Servicios Sociales de Extremadura la que regula y ordena el sistema público de servicios sociales.

Las prestaciones se ordenan en el Catálogo de Prestaciones que, según determina el artículo 28.4 de la Ley Autonómica, debía ser aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales; sin embargo, a pesar de

⁹ De acuerdo con la Exposición de Motivos, las novedades más destacables de la nueva normativa inciden en el desarrollo de la comprobación de la capacidad económica mediante un procedimiento simplificado, se añade un nuevo procedimiento abreviado para el caso de los menores de seis años, se amplía el régimen de compatibilidades entre servicios y prestaciones económicas, se establecen importes superiores para la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial para personas con dependencia reconocida Grado II así como la posibilidad excepcional de reconocer cuantías superiores para la prestación económica vinculada a la atención residencial que tenga carácter especializado mientras no exista plaza pública disponible en la red pública de Castilla-La Mancha. Finalmente, se reduce de 4 a 3 meses el plazo máximo para la resolución de grado de dependencia, y en consecuencia, se dispone de un mes más para dictar la correspondiente resolución de PIA.

¹⁰ Derogó al anterior Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 17/1994.

haber transcurrido siete años desde la entrada en vigor de la Ley, esta aprobación no se ha producido, manteniéndose vigente la Orden de 30 de noviembre 2012, que, previamente a la Ley reguladora del sistema de dependencia, estableció un catálogo de servicios y de prestaciones económicas aplicables en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Ley Autonómica también habilita la posibilidad de prestaciones no incluidas en el catálogo, si bien no les atribuye naturaleza de derechos subjetivos.

La falta de actualización del Catálogo de Prestaciones priva de exigibilidad concreta a las prestaciones del sistema, por cuanto la ley se refiere como contenido del mismo, y muy significadamente, al “tipo de prestación: garantizada o no garantizada”, lo que no ocurre en la Orden de 30 de noviembre 2012, por lo que queda desvirtuada en parte la exigibilidad del derecho subjetivo del sistema de dependencia, es decir, su carácter garantizado, de manera que no quepa oponer la insuficiencia de crédito para la concesión de las prestaciones económicas. Esta carencia se suple en parte mediante la invocación de la normativa estatal realizada por la legislación autonómica, según se expone apartado II.1 al tratar del régimen de la efectividad del derecho de dependencia, con las limitaciones que se detallan.

Además, permanece en vigor el Decreto 1/2009, de 9 de enero, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se promulgó la Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears, la cual regula y ordena el sistema de servicios sociales, articulándolo en los distintos ámbitos territoriales -administración autonómica, consejos insulares y municipios-. Las prestaciones del sistema público de servicios sociales aparecen configuradas como un elemento esencial del sistema y figuran integradas en la cartera de servicios sociales, de manera que, de acuerdo con el art. 24 de la Ley, “*cada administración competente redactará su cartera de servicios sociales en el marco de la distribución de competencias vigente*”, exigiendo como principio fundamental el que “*las prestaciones garantizadas son exigibles como derecho subjetivo de acuerdo con lo establecido en la cartera de servicios sociales*”.

Además, la Comunidad Autónoma cuenta con el siguiente desarrollo normativo:

- Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears.
- Decreto 84/2010, de 25 de junio por el que se regulan los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación económica de las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

- Decreto 66/2016, de 18 de noviembre, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales¹¹. El apartado 2.5 del Decreto se dedica a las prestaciones para personas en situación de dependencia, concretando, entre otros extremos, la definición del servicio, la población destinataria, el carácter o no de prestación garantizada y si se prevé la aportación económica del usuario.
- Resolución de 6 de febrero 2017, por la que se aprueba el catálogo de servicios sociales de ámbito suprainular.
- Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación de 21 de mayo de 2018 por la cual se aprueba la actualización del catálogo de servicios sociales de ámbito suprainular.

Con posterioridad al ámbito temporal de la fiscalización se promulgó el Decreto 91/2019, de 5 de diciembre, por el que se regulan el procedimiento para el reconocimiento del grado de discapacidad y los principios generales del procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia y se modifica el Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears.

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia estuvo vigente durante el periodo fiscalizado la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de Región de Murcia, la cual tiene por objeto promover y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. A diferencia del resto de CCAA, la Ley 3/2003 no recogió expresamente el derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, regulado en la LAPAD.

Esta carencia se suplió en parte mediante la aplicación de la LAPAD y su normativa de desarrollo, especialmente el Real Decreto 1051/2013, de 27 diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, además de la siguiente normativa autonómica:

- Decreto 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establece la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Decreto 74/2011, de 20 de mayo, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones.
- Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las

¹¹ Actualmente el Decreto 91/2019, de 5 de diciembre, por el que se regulan el procedimiento para el reconocimiento del grado de discapacidad y los principios generales del procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia y se modifica el Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears.

prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- De manera genérica, en las leyes anuales de presupuestos, donde se consideran ampliables los créditos del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) necesarios para atender las necesidades de financiación no previstas en el presupuesto derivadas de la aplicación de la LAPAD¹².

No obstante, con posterioridad al periodo fiscalizado, se aprobó la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que recoge el derecho subjetivo a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, de acuerdo con las previsiones que se recojan en el Catálogo de Prestaciones del Sistema que se apruebe al efecto. La fecha máxima de aprobación del Catálogo es el 30 de agosto de 2023, según establece la DF tercera, que concede un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley.

La Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, la cual regula y ordena el sistema de servicios sociales y configura las prestaciones sociales como derechos subjetivos, garantizándolos sin sujeción a la existencia o no de disponibilidad presupuestaria en el momento en que se solicitan. Como anexo a la Ley se incluyó el Catálogo de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales. En desarrollo de las previsiones legales, se aprobó el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales. Además del nivel general de protección, que es el garantizado a las personas dependientes en el marco la LAPAD, el Decreto 31/2011 establece un nivel adicional de protección, propio y exclusivo para las personas dependientes riojanas, que se concreta en cinco servicios y una prestación económica.

Además, la Comunidad Autónoma cuenta con el siguiente desarrollo normativo:

- Orden 2/2012, de 3 de abril, que regula el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Para el reconocimiento de cada servicio o prestación está previsto un procedimiento de concesión o denegación específico en cada una de las normas siguientes: el Decreto 18/2011, de 11 de marzo, por el que se regula el sistema de acceso al servicio público de atención residencial y al servicio público de estancias temporales residenciales para personas mayores grandes dependientes y dependientes severos del sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia; el Decreto 25/2011, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia; el Decreto 24/2010, de 22 de abril, por el que se regula el sistema de acceso a plazas públicas en Centros de Día para personas mayores dependientes del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia, y el Decreto 8/2011, de 18 de febrero, del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden 5/2010, de 30 de diciembre, que regula las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.

¹² Párrafo introducido como consecuencia de las alegaciones.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la de la LFTCu, el correspondiente Anteproyecto de Informe para cada ámbito autonómico se ha remitido a los Presidentes y titulares de las consejerías competentes en materia de dependencia de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Región de Murcia y La Rioja, así como a los representantes de aquellas entidades a las que se ha atribuido la competencia en materia de dependencia y gozan de personalidad jurídica diferenciada, para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

Asimismo, se ha enviado, con igual fin, a quienes ocuparon dichos cargos a lo largo del periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado, de todos los representantes actuales y de ningún representante anterior. Todas ellas han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe de Fiscalización que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

En relación con los resultados relativos a la Comunidad Autónoma de Canarias, a pesar de que los trabajos se han llevado a cabo por el órgano de control externo autonómico, de mutuo acuerdo con la Audiencia de Cuentas de Canarias, se ha dado cumplimiento al trámite de alegaciones desde el Tribunal de Cuentas, sin que la Comunidad Autónoma haya formulado alegaciones.

En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988, las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ACTUACIONES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO NORMATIVO DE LAS CCAA EN MATERIA DE DEPENDENCIA (Seguimiento de la recomendación 1ª del Informe 1.035 TCu)

Las actuaciones fiscalizadoras han ido dirigidas a comprobar la situación actual, en términos de transparencia y de accesibilidad, respecto del beneficiario del derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia cuyas condiciones básicas se regulan en la LAPAD.

Se ha verificado que el desarrollo normativo haya seguido los postulados generales de la ley estatal y demás normas y acuerdos de desarrollo, así como si han generado diferencias relevantes de una Comunidad Autónoma a otra en la calidad de la atención que se presta a los beneficiarios en cuestiones como el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, en el tiempo de acceso a las prestaciones, en la cartera y coste de los servicios ofertados, en los criterios empleados para determinar la participación económica de los interesados, así como la posible dispersión del conjunto de normas autonómicas que regulan esta materia.

En las anteriores actuaciones fiscalizadoras se puso de manifiesto que el desarrollo de la Ley de Dependencia realizado por cada una de las CCAA, de conformidad con el reparto competencial existente, produjo una excesiva dispersión normativa, muchas veces solapada con la normativa de los servicios sociales preexistente y que contravenía los principios de universalidad, igualdad y transparencia que informan el sistema, por lo que se recomendó que *“Las Comunidades Autónomas deberían adoptar medidas para reducir la excesiva dispersión normativa, así como para actualizar y armonizar la normativa existente mediante la incorporación de los criterios acordados en el Consejo Territorial de Asuntos Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”*. Es la recomendación primera del Informe número 1.035 cuya implementación se analiza. La valoración sobre su cumplimiento derivada de las actuaciones llevadas a cabo por el TCu, así como por el resto de órganos de control externo, se recoge en el siguiente cuadro.

CUADRO 3 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 1

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cantabria	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cataluña	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Extremadura	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
La Rioja	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida total o sustancialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	Cumplida parcialmente
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	Cumplida parcialmente
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	Cumplida parcialmente
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida parcialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida total o sustancialmente
C. Foral de Navarra (2)	Cámara de Comptos de Navarra	No aplicable
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	Cumplida parcialmente

Fuente: TCu y OCEX.

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón:** Sustancialmente aplicada; **Consello de Contas de Galicia:** Parcialmente aplicada; **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas:** Razonablemente cumplida.

(2) Esta recomendación, según recoge el Informe aprobado por la **Cámara de Comptos**, no resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra puesto que ya estaba implantada con anterioridad.

Las medidas adoptadas han supuesto que exista un grado de cumplimiento para el conjunto de CCAA del 100 %, si bien en el 81 % de los casos lo ha sido parcialmente.

En el análisis efectuado sobre la normativa que regula el derecho subjetivo previsto en la LAPAD dictada por las CCAA cuyas actuaciones ha realizado el TCu directamente, así como sobre las disposiciones internas emitidas -resoluciones, instrucciones y circulares-, se han obtenido los siguientes resultados, que se muestran agrupados en tres apartados: procedimiento administrativo, efectividad del derecho y participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones.

II.1.1. En relación con el procedimiento administrativo

En el análisis del procedimiento para la relación entre la persona titular del derecho subjetivo y la administración, se ha considerado la simplicidad y la ausencia de especialidades según el ámbito

territorial de aplicación como criterios de buenas prácticas, cuya observancia deriva en una mayor seguridad y efectividad del derecho subjetivo.

Según ha venido reiterando el Tribunal Constitucional, entre otras en STC 166/2014, la obligación de establecer el plazo máximo para resolver un procedimiento, la fecha desde la que se inicia su cómputo, la consecuencia derivada del incumplimiento del plazo y el sentido del silencio administrativo forman parte del procedimiento administrativo común, cuya competencia se reserva en exclusiva al Estado.

La redacción original de la LAPAD, en 2006, declaró la aplicación del régimen general previsto en ese momento en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común respecto del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones, sin establecer ninguna especialidad en cuanto al plazo máximo para dictar la resolución ni tampoco las consecuencias de su incumplimiento ni el sentido del silencio administrativo. Fue con la modificación de la DF primera de la LAPAD, realizada a través del Real Decreto-Ley 8/2010, cuando se introdujo el plazo de seis meses para resolver, lo cual, en la práctica, supuso una ampliación del plazo para dictar resolución, puesto que, en aplicación del artículo 42 de la citada Ley 30/1992, el plazo máximo aplicable ante la ausencia de regulación específica era de tres meses.

En cuanto al silencio administrativo, la LAPAD se promulgó estando vigente la reforma del art. 43 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, por la que se retoma la concepción del silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado como simple ficción jurídica *“con los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo”*¹³. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, introdujo el valor estimatorio del silencio administrativo con una nueva excepción relativa a la posibilidad de introducir silencios desestimatorios por *“una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario”*.

Posteriormente, el art. 24 de la LPAC determina el régimen general del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado -valor positivo o estimación por silencio administrativo-, mientras que el art. 25 regula el régimen general de la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio -valor negativo al “entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”, en el caso de “procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables”-.

Estas sucesivas reformas legislativas respecto del régimen legal del silencio administrativo, unido a la omisión de la LAPAD, han dado lugar a diversos pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales a este respecto, de manera que cabe concluir que no se ha dado satisfacción en la esfera del beneficiario del sistema de dependencia a una claridad y uniformidad en todo el territorio en esta materia.

Finalmente, la LPAC ha querido reforzar el carácter común y no excluyente del procedimiento administrativo a través de dos mecanismos, como son por un lado imponer que solo por ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los previstos en la norma, pudiendo el reglamento concretar especialidades del procedimiento como la identificación de órganos, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar, y por otro, integrando el procedimiento

¹³ Como se señala en la Sentencia 52/2014, de 10 abril, del Pleno del Tribunal Constitucional, esta modificación “desechó la construcción del «acto presunto de carácter desestimatorio» entendido hasta entonces por el legislador como un acto administrativo dotado de un contenido determinado (denegatorio), y se volvió a la configuración tradicional de los efectos del silencio negativo, como mera ficción procesal habilitada por el legislador para dejar expedita la vía impugnatoria procedente”.

sancionador y el de responsabilidad patrimonial como especialidades del procedimiento administrativo común¹⁴.

La falta de actualización de la LAPAD por parte del Estado en materia de procedimiento administrativo común ante las sucesivas reformas acaecidas en la legislación estatal ha provocado limitaciones en el derecho subjetivo de dependencia reconocido, puestas de manifiesto en las actuaciones realizadas. Esto último, unido a la falta de desarrollo de la jurisdicción competente en el caso de controversias en sede jurisdiccional, como se señala en el epígrafe II.1.4, hace que la LAPAD deba ser objeto de aclaración y armonización por parte del Estado en relación con el plazo máximo para dictar la resolución correspondiente y las consecuencias de su incumplimiento, según las fases o procedimientos establecidos, así como la atribución definitiva al orden jurisdiccional social prevista en la Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, todo ello sin perjuicio de las deficiencias observadas en la normativa autonómica, como se analiza más adelante.

A este respecto el Acuerdo de 15 de enero de 2021 del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, propone la adopción de medidas de simplificación de los trámites administrativos, entre las que se plantea valorar, entre otras, el que en la propia resolución de grado se establezca el PIA, así como permitir que los PIA puedan ser modificados en función de los cambios de circunstancia de las personas, sin que ello suponga reiniciar complejos procedimientos administrativos. Incluye también la necesidad de modificar la LAPAD para que la prioridad en el acceso a las prestaciones y servicios venga determinada por el criterio de mayor necesidad según criterios objetivos de valoración y de acuerdo con las circunstancias concurrentes en cada solicitante para cada caso concreto, e incluso la posibilidad de establecer un “procedimiento urgente” de acceso a las prestaciones para personas dependientes de elevada vulnerabilidad. También se propone que el Consejo Territorial revise en 2021 las aportaciones de las personas usuarias (copagos) y se adopten criterios comunes que podrían aplicarse a partir de 2022, lo que aún no se ha producido.

A partir de la normativa básica estatal de procedimiento administrativo, las CCAA han dictado normativa de desarrollo. A continuación se exponen los resultados obtenidos de su análisis:

En relación con la existencia de un único procedimiento o de dos procedimientos diferenciados para el reconocimiento de grado y para el programa individual de atención (PIA)

Algunas CCAA establecieron dos procedimientos diferenciados sometidos a distinto plazo, que aunque respetaron en términos generales la acumulación de los dos al plazo general de seis meses, dio origen a controversia ante los órganos jurisdiccionales en el sentido de si esta posibilidad contradecía o no lo dispuesto en la LAPAD¹⁵.

¹⁴ La doctrina del Tribunal Constitucional admite que las CCAA puedan establecer “especialidades razione materia” o concretar ciertos extremos, en aplicación de su derecho sustantivo, siempre que respeten las reglas que integran el concepto de procedimiento administrativo común que son competencia del Estado, es decir, el legislador estatal regula un procedimiento administrativo común, pero no único, ni desde el punto de vista material ni formal.

¹⁵ La competencia exclusiva sobre procedimiento administrativo común resulta ex art. 149.1.18ª CE, no invocada en la LAPAD, que se refiere solamente al artículo 149.1.1ª, lo que motivó que algunas CCAA regularan en esta materia de manera no armonizada.

A este respecto, la Sentencia del TS de 21 diciembre 2011, dictada en casación, establece que para estos dos trámites la LAPAD *“permite que las Comunidades Autónomas puedan establecer tanto un solo procedimiento bifásico, como procedimientos diferenciados, en orden al reconocimiento de la situación de dependencia y la determinación de las concretas prestaciones que sean más adecuadas a la persona dependiente”*. Además, señala que una vez que la Administración declara la situación de dependencia, resulta obligada a iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento de la prestación y a dictar resolución expresa¹⁶.

La CA de Andalucía ha establecido un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se inicia a instancia de parte, resultando obligatorio que su resolución se dicte y notifique a la persona solicitante o a quien ejerza su representación legal en el plazo máximo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, -arts. 8 y 15 del Decreto 168/2007-.
- La segunda fase -procedimiento para la aprobación del PIA- se inicia de oficio una vez que es firme la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y su resolución deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

Con posterioridad al ámbito temporal, la CA promulgó el Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo, por el que se adopta, con carácter urgente, medidas para agilizar la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, realizando modificaciones puntuales del Decreto 168/2007, especialmente reconociendo el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas a través de la Ventanilla Electrónica de Dependencia, así como la necesidad de agilizar el procedimiento en el que intervienen en distintas fases las Administraciones Autonómica y Local.

La CA de Cantabria estableció, a través de la Orden SAN/26/2007, un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciaba a instancia de parte, mediante la presentación de solicitud por la persona interesada o por quien ostente su representación. La resolución conteniendo el dictamen sobre el grado y nivel de

¹⁶ La STS referida señala que *“es inherente a la obligación de la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificar cualquiera que sea su forma de iniciación, recogida en el art. 42.1 de la LRJPAC, que dicha iniciación lo sea a la mayor brevedad posible desde su misma posibilidad, sometida en todo caso al criterio de celeridad e impulso de oficio en todos sus trámites, sin que el suceso que la Ley de Dependencia no fije un plazo concreto a contar desde la resolución del primer procedimiento o fase, para iniciar de oficio el que resulta obligado como consecuencia del anterior, provoque la alteración de su naturaleza y conversión en un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, con el distinto efecto que en tal caso tendría el silencio administrativo”*. Efectivamente, esta sentencia dictada en casación confirmó la sentencia recaída en el recurso contencioso administrativo nº 76/2009, seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la cual anuló el artículo 5 la Orden 2386/2008, de 17 de diciembre, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia, para la elaboración del programa individual de atención, las prestaciones económicas y servicios y el régimen de incompatibilidades, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, al disponer dicho artículo que *“Transcurrido este plazo sin resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada”*, por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 43 de la LRJPAC, análogo al actual art. 24 de la Ley 39/2015. Concretamente señala que *“los efectos del silencio deben ser los previstos en el artículo 43 de la Ley 30/92, norma a la que se remiten el artículo 28 de la Ley y que resulta de aplicación subsidiaria en lo no previsto específicamente para los procedimientos administrativos seguidos en el ámbito de la Comunidad de Madrid”, y como quiera que “en el supuesto de autos el procedimiento para el reconocimiento del grado y nivel de dependencia se inicia a instancia de parte, no incurre en cualquiera de las excepciones contempladas en la ley y no existe norma de rango legal o comunitaria que disponga el efecto negativo de la ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido, ha de entenderse estimada por silencio positivo la correspondiente solicitud del interesado”*.

dependencia debía ser emitida y notificada en un plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud.

- La segunda fase -procedimiento para la aprobación del PIA- se iniciaba de oficio mediante el requerimiento a la persona solicitante para que en el plazo máximo de 20 días aportara a la Administración la documentación acreditativa de su capacidad económica, de renta y patrimonio, y tiene también un plazo de resolución de seis meses, esta vez desde la fecha del requerimiento de la situación económica. Este requisito es improcedente por cuanto puede dar lugar a exceder el plazo máximo de seis meses previsto en la LAPAD.

En relación con la tramitación referida es relevante la sentencia del TS de 21 diciembre 2011 que impide la conversión de un procedimiento que debe ser iniciado de oficio en un procedimiento de parte, puesto que se modificaría el sentido del silencio administrativo, por lo que el plazo de la segunda fase debía estar ligado a la resolución de la primera, y señalarse su naturaleza “de oficio” en su tramitación.

Esta situación ha sido superada al establecer la Orden UMA/47/2019 que el procedimiento se iniciará a instancia de parte y se dictará la correspondiente resolución tanto para el reconocimiento de la situación de dependencia como, en su caso, la asignación de los servicios y prestaciones económicas del SAAD en el plazo máximo de seis meses, que se computará a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro del Instituto Cántabro de Servicios Sociales (ICASS).

La CA de Castilla-La Mancha ha establecido en el Decreto 26/2013 un procedimiento bifásico en el que el plazo para la resolución grado de dependencia deberá dictarse en el plazo máximo de cuatro meses desde la solicitud, y de dos meses para el PIA. Con posterioridad al ámbito temporal, la CA modificó estos plazos a través del Decreto 1/2019, de manera que establece tres meses para la primera fase y seis meses la segunda fase, ambas a contar desde la fecha de entrada de la solicitud.

La CA de Cataluña no ha regulado las especialidades que resultan necesarias en el procedimiento específico para el reconocimiento de la situación de dependencia y reconocimiento de la prestación, por lo que, en aplicación de la LAPAD estaríamos ante un procedimiento cuyo plazo máximo entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia es de seis meses.

Esto no obstante, la Ley 13/2006, que regula las prestaciones sociales de carácter económico en la CA y es anterior a la LAPAD, había establecido que el procedimiento para la obtención de estas prestaciones se inicia a solicitud de la parte interesada y que debe resolverse y notificarse en el plazo de tres meses, lo que quedó modificado tras la promulgación de la Ley estatal.

Las prestaciones reguladas en la Ley Autonómica tampoco coinciden de manera plena con las establecidas en la LAPAD, de manera que la normativa de desarrollo de la ley autonómica, el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, que determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico y concreta los requisitos para su reconocimiento, señaló en su Preámbulo lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que las prestaciones sociales de derecho de concurrencia han quedado afectadas por el nuevo marco jurídico diseñado para todo el Estado, con carácter básico, con la reciente aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que supone una nueva concepción de la atención a las personas con dependencia, con la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en colaboración con las Comunidades Autónomas, se ha considerado conveniente que el desarrollo de esta tipología de prestaciones se realice separadamente, mediante

un decreto específico adaptado, cuando proceda, a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, a su desarrollo y especialmente a los baremos aplicables al sistema de valoración del grado y el nivel de dependencia, a fin de garantizar la necesaria coherencia de los servicios de atención a la dependencia, que deben quedar integrados en el sistema catalán de servicios sociales”.

Sin embargo, quince años más tarde, este desarrollo normativo no se ha producido, sino que, en sentido contrario el citado Decreto 123/2007 sigue recogiendo un plazo máximo de resolución de tres meses, y una valoración negativa del silencio administrativo. Incluso para el caso concreto de la prestación económica de asistencia personal se establece un plazo de resolución diferente al anterior, puesto que la Orden ASC/471/2010, de 28 de septiembre, lo fija en seis meses; en este caso coincidente con el plazo dado por la LAPAD, pero establecido en una norma de inferior rango.

A fin de clarificar y normalizar el procedimiento aplicable, se dictó la Instrucción 3/2017 para la gestión y aplicación de las disposiciones normativas derivadas de la LAPAD, en la que con insuficiente rango legal, se estableció un plazo de resolución de tres meses para la determinación de la situación de dependencia y otros tres meses para el reconocimiento de la prestación.

La CA de Extremadura ha establecido, a través del Decreto 1/2009, un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se inicia a instancia de parte, resultando obligatorio que su resolución se dicte y notifique a la persona solicitante o a quien ejerza su representación legal en el plazo máximo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
- La segunda fase -procedimiento para la aprobación del PIA- se inicia de oficio una vez que es firme la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y debe dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses desde el inicio de esta segunda fase. El derecho de acceso a las prestaciones se produce a partir de la fecha de la resolución en la que se reconocen las prestaciones.

La CA de las Illes Balears ha establecido, a través del Decreto 83/2010, un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se inicia a instancia de parte, resultando obligatorio que su resolución se dicte y notifique a la persona solicitante o a quien ejerza su representación legal en el plazo máximo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud. A su vez, el derecho de acceso a las prestaciones se produce a partir de la fecha de la resolución en la que se reconocen las prestaciones. La normativa distribuye el plazo máximo para resolver el procedimiento en tres meses para la resolución de grado de dependencia, que se computará a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro del municipio de residencia de la persona solicitante, y de tres meses para la resolución y notificación de PIA a la persona interesada o sus representantes -arts. 19 y 27 del Decreto 83/2010-.
- La segunda fase -procedimiento para la aprobación del PIA- se inicia de oficio una vez que es firme la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y la resolución debe ser dictada en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud inicial del interesado. En el caso de que transcurran los seis meses sin que la Administración notifique resolución, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al cumplimiento de los seis meses.

Esta normativa ha sido modificada por el Decreto 91/2019, que con vigencia a partir del 1 de junio de 2020, ha derogado la primera fase prevista en el Decreto 83/2010 y ha sustituido esta fase por una tramitación conjunta, en su caso, para el reconocimiento del grado de discapacidad y de dependencia, con el mismo plazo para la resolución de tres meses, y manteniendo en lo sustancial la fase correspondiente al PIA.

La CA de la Región de Murcia ha establecido, a través del Decreto 74/2011, un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se inicia a instancia de parte, siendo obligatorio que su resolución se dicte y notifique a la persona solicitante o a quien ejerza su representación legal en el plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha de entrada de la solicitud. A su vez, el derecho de acceso a las prestaciones se produce a partir de la fecha de la resolución en la que se reconocen las prestaciones, lo que se produce con la aprobación del PIA.
- La segunda fase -procedimiento para la aprobación del PIA-, que se inicia una vez reconocida la situación de dependencia, tiene también un plazo máximo de seis meses, que se computará desde la fecha de la recepción de la solicitud. Como se señala en alegaciones, en esta CA la normativa legal establece tanto el plazo de notificación como el valor del silencio de un único procedimiento –reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia¹⁷--, pero en la normativa de desarrollo aparecen estas dos fases, una iniciada a instancia de parte y la otra de oficio, con el distinto régimen jurídico que la norma estatal y la jurisprudencia le conceden. A este respecto debe señalarse la citada Sentencia del TS de 21 diciembre 2011 que impide para la segunda fase “la alteración de su naturaleza y conversión en un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, con el distinto efecto que en tal caso tendría el silencio administrativo”, por lo que el plazo de este procedimiento o fase procedimental debe estar ligado a la resolución de la anterior fase, y señalarse su naturaleza “de oficio” en su tramitación.

La CA de La Rioja ha establecido, a través de la Orden 2/2012, un procedimiento bifásico con las siguientes características:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se inicia a instancia de parte, resultando obligatorio que su resolución se dicte y notifique a la persona solicitante o a quien ejerza su representación legal en el plazo máximo de un mes contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
- No se regula en esta CA un procedimiento específico para la aprobación del PIA. En su lugar, se ha establecido un procedimiento diferente para cada servicio o prestación económica prevista en el catálogo, pero en todos estos casos se requiere disponer con carácter previo del PIA correspondiente, de manera que después de alcanzado el PIA como un acuerdo entre la Administración y el interesado tras las valoraciones y dictámenes correspondientes, el beneficiario puede solicitar la prestación correspondiente a través del procedimiento

¹⁷ Disposición transitoria segunda de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia y la disposición adicional del Decreto-Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no profesionales del Sistema de la Dependencia así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas.

especifico establecido al efecto, que contempla diferentes plazos para su resolución, llegando en algunos casos a ser superior a seis meses.

Esta normativa vulnera el derecho subjetivo del beneficiario reconocido en la LAPAD según la interpretación que del mismo realiza el TS, por cuanto no cumple con la necesaria celeridad establecida en la Disposición Final primera de la norma estatal, que exige que la resolución por la que se reconocen las prestaciones concretas se dicte en un plazo máximo de seis meses desde la solicitud inicial, y además se introduce un elemento perturbador, por cuanto fija el plazo máximo para dictar la resolución de la prestación a partir de la petición formulada por el beneficiario, lo que afecta al cómputo máximo antes señalado y a su naturaleza, convirtiéndolo en un procedimiento iniciado a instancia de parte cuando tiene que ser de oficio.

El Decreto 18/2011 y el Decreto 25/2011 establecen el mismo plazo -cinco meses- para dictar la resolución de concesión de la plaza de atención residencial computable desde que la segunda solicitud es formulada por el beneficiario; el Decreto 24/2010 establece un plazo de seis meses en el caso de plaza pública en Centros de Día, y la Orden 5/2010, para las prestaciones económicas, establece en el art. 29 que “se entenderán estimadas las solicitudes en las que transcurridos cinco meses desde su entrada en el Registro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no se haya notificado resolución expresa”. En todos estos casos, como se ha señalado, se exige como requisito previo a su concesión el que la prestación solicitada esté incluida en el PIA acordado.

En el caso especial del Servicio de Ayuda a Domicilio, de acuerdo con la transferencia de titularidad a las Entidades Locales que realiza el Decreto 8/2011, las mismas son competentes tanto respecto de su creación, cuanto del mantenimiento y de su gestión, de acuerdo con las Ordenanzas que se dicten al respecto. La Comunidad Autónoma de La Rioja ha transferido la titularidad del servicio de Ayuda a Domicilio a las entidades locales, delegando en las mismas la capacidad normativa, lo que resulta una transferencia exorbitante en tanto es una competencia que corresponde de forma indelegable a las CCAA. Además, la CA no ha ejercido la tutela necesaria para asegurar que la normativa que pudieran dictar las entidades locales se acomodara a lo establecido en la regulación estatal básica aplicable al procedimiento administrativo, sino que ha permitido que se omita el plazo máximo para la resolución, e incluso que en algunos municipios se prevea como causa para su denegación la inexistencia de crédito presupuestario. Todas estas situaciones descritas afectan negativamente a la efectividad del derecho subjetivo de dependencia.

En relación con el silencio administrativo

En la CA de Andalucía, el Decreto 168/2007 establece para la primera fase un valor desestimatorio si una vez transcurrido el plazo de tres meses sin que se haya notificado resolución expresa. En relación con este valor desestimatorio debe recordarse que la citada Sentencia del TS de 21 diciembre 2011 establece que al no existir “norma de rango legal o comunitaria que disponga el efecto negativo de la ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido ha de entenderse estimada por silencio positivo la correspondiente solicitud del interesado”, anulando las disposiciones que contradigan el tenor de la ley estatal¹⁸.

¹⁸ Además debe tenerse en cuenta diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como por ejemplo la sentencia 104/2018 del TC, de 4 de octubre, en relación con la transparencia, que declara inconstitucional por contrariar la normativa básica en dicha materia la configuración del silencio como positivo en la normativa autonómica de Aragón, distinto al valor del silencio estatal, al sostener que tanto el establecimiento de la obligación de resolver por parte de la Administración como el sentido del silencio entrarían dentro del ámbito competencial propio del Estado con carácter básico, no solo para la regulación general, sino incluso para sectores específicos, como sería aquí la transparencia. Esto último debe ser tenido en cuenta a fin de obtener en materia de dependencia una aclaración realizada por el legislador estatal en una futura modificación de la LAPAD.

Las CCAA de Cantabria y Castilla-La Mancha no han desarrollado normativa específica respecto del silencio administrativo, por lo que se aplica el régimen general previsto en la ley estatal.

En la CA de Cataluña la Ley 12/2007 estableció, en el marco de la legislación estatal aplicable en dicho momento, que ante la falta de resolución expresa de reconocimiento de las prestaciones del sistema catalán de autonomía y atención a la dependencia, la persona interesada debía entender desestimada la solicitud. Además, en relación con las prestaciones sociales de carácter económico, la Ley 13/2006 y, en particular, la Orden ASC/471/2010, para las prestaciones de la asistencia personal, establecieron la obligación de emitir resolución escrita y motivada, otorgando también carácter negativo a la falta de resolución expresa. No existe por tanto para las dos fases del procedimiento previstas en la Instrucción 3/2017 una norma con suficiente rango legal que determine el valor del silencio en estos casos, por lo que resulta de aplicación la legislación general estatal¹⁹.

En la CA de Extremadura el Decreto 1/2009 atribuye para los dos procedimientos un efecto negativo al silencio administrativo. Aunque de forma sobrevenida, la Disposición adicional cuarta de la Ley autonómica 14/2015 dio cobertura legal al valor negativo del silencio del primer procedimiento iniciado a instancia de parte, puesto que atribuyó sentido negativo al silencio administrativo en materia de servicios sociales. La norma invocó razones imperiosas de orden público, seguridad pública e interés general relativas a la protección de los derechos de las personas destinatarias de los servicios sociales y para garantizar el derecho a recibir unos servicios sociales de calidad, en los procedimientos administrativos derivados de la presente ley, iniciados a instancia de parte, salvo que en la misma se disponga lo contrario, los interesados podrán entender desestimadas sus solicitudes cuando no se dicte y notifique resolución en los plazos establecidos para ello.

El efecto negativo otorgado por la Ley Autonómica a la ausencia de resolución expresa está extendiendo una excepción prevista para el ámbito de las concesiones de uso del dominio público y de los servicios públicos dentro de la concertación administrativa que no se ajusta al concepto que subyace en el procedimiento de reconocimiento del grado de dependencia, puesto que en esta fase no se atribuye al ciudadano ningún derecho concreto reclamable, a diferencia de lo que supone la resolución por la que se dicta el PIA correspondiente.

En la CA de las Illes Balears el Decreto 83/2010 no reguló el valor del silencio administrativo, resultando de aplicación la legislación general estatal y, por lo tanto, el efecto del silencio administrativo era estimatorio. No obstante, con posterioridad al periodo fiscalizado, a través del Decreto 91/2019, se establece que transcurridos tres meses desde la solicitud del interesado para el reconocimiento del grado de discapacidad y de dependencia sin resolución expresa se entenderá desestimada su solicitud por silencio administrativo.

En la exposición de motivos del Decreto 91/2019 se fundamenta esta regulación en “*uno de los supuestos excepcionales que prevé el artículo 24.1 de la LPAC -por remisión al artículo 51 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears-, como procedimiento por el que se transfieren al solicitante facultades relativas a los servicios públicos (en este caso, al sistema público de servicios sociales de las Illes Balears)*”; Esta interpretación está extendiendo una excepción prevista para el ámbito de las concesiones de uso del dominio público y de los servicios públicos dentro de la concertación administrativa que no se ajusta al concepto que subyace en el procedimiento de reconocimiento del grado de

¹⁹ En alegaciones se señala que la Ley 12/2007 es una norma con rango legal plenamente vigente, y establece de forma expresa el valor desestimatorio respecto de todas las prestaciones del Sistema sin distinción. Lo que se señala en el informe, es que en la práctica se han regulado dos fases diferenciadas que precisan de una aclaración con suficiente rango legal, por cuanto la primera fase se inicia a instancia de parte y la segunda resulta de oficio, con distinto alcance del valor del silencio administrativo.

dependencia, puesto que en esta fase no se atribuye al ciudadano ningún derecho concreto reclamable, a diferencia de lo que supone la resolución por la que se dicta el PIA correspondiente²⁰.

En relación con este valor desestimatorio de la primera fase ya se ha señalado las consecuencias de la ausencia de una norma de rango legal o comunitaria que disponga el efecto negativo de la ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido.

En la CA de la Región de Murcia los artículos 12 y 15 del Decreto 74/2011 atribuyen para las dos fases procedimentales previstas -reconocimiento de la situación de dependencia y PIA, respectivamente-, un efecto desestimatorio al vencimiento de los plazos máximos sin haberse notificado resolución expresa, ello sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. En relación con este valor desestimatorio de la primera fase ya se ha señalado las consecuencias de la ausencia de una norma de rango legal o comunitaria que disponga el efecto negativo de la ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido²¹.

La CA de La Rioja ha establecido en el art. 12 de la Orden 2/2012 para la primera fase de reconocimiento de la dependencia iniciada a instancia de parte, que se entenderá desestimada la solicitud de no haberse notificado la resolución expresamente en el plazo señalado. Para la segunda fase, las normas reguladoras de los procedimientos para la concesión de las prestaciones atribuyen un efecto positivo al silencio administrativo.

En relación con el valor desestimatorio de la primera fase la precitada Sentencia del TS de 21 diciembre 2011 exige como se ha señalado norma de rango legal o comunitaria que disponga el efecto negativo de la ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido, mientras que para la segunda fase impide “la alteración de su naturaleza y conversión en un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, con el distinto efecto que en tal caso tendría el silencio administrativo”.

En definitiva, debería existir en esta CA un procedimiento expreso para el PIA cuyo plazo para esta concreta fase procedimental debería estar ligado a la resolución de la anterior fase, el reconocimiento del grado de dependencia, y señalarse la naturaleza “de oficio” en su tramitación, de manera que la suma de estas fases o procedimientos no excedan de los seis meses establecidos en la LAPAD.

II.1.2. En relación con la efectividad del derecho

La fecha de efectividad de las prestaciones reconocidas, tanto las de servicios como las económicas, ha sufrido diversas modificaciones, fundamentalmente la relativa a la Prestación Económica en el Cuidado en el Entorno Familiar (PECEF) y el apoyo a cuidadores no profesionales.

En la redacción original de la Ley se estableció en la DF primera que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se ejercitaría progresivamente de acuerdo con el calendario que prevé la propia DF, a partir del 1 de enero de 2007 o desde el momento de la solicitud de

²⁰ En las alegaciones expone con razón la CA los problemas derivados de reconocer un valor estimatorio respecto de la primera fase. En el Informe solo se señala el problema existente ante la falta de actualización de la LAPAD por parte del Estado, y la interpretación dada por el TS ante la falta de una norma de rango legal en el caso de establecer un valor distinto al establecido en la normativa estatal.

²¹ Como se señala en alegaciones, en esta CA la normativa autonómica aplicable - Disposición transitoria segunda de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia y la disposición adicional del Decreto-Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la prestación económica de Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no profesionales del Sistema de la Dependencia así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas- establece tanto el plazo de notificación como el valor del silencio de un único procedimiento, es decir, el reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pero en la normativa de desarrollo aparecen estas dos fases, una iniciada a instancia de parte y la otra de oficio, con el distinto régimen jurídico que la norma estatal y la jurisprudencia le conceden.

reconocimiento por el interesado si es posterior al inicio de 2007²². Posteriormente, la reforma de la DF tercera de la LAPAD por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, introdujo la retroacción del “derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida” al “día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado” si no se hubiera notificado resolución expresa, mientras que tras la modificación realizada sobre esta DF tercera por el Real Decreto Legislativo 20/2012, para el mismo caso de falta de resolución en el plazo de seis meses, estableció “un plazo suspensivo máximo de dos años” para las PECEF y apoyo a cuidadores no profesionales, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

Esta cuestión, junto con la aplicación progresiva de la Ley prevista en el apartado 1 de la DF primera²³, así como la falta de celeridad en la resolución y notificación de las prestaciones del sistema por encima de los plazos legales ha provocado, en relación con la efectividad del derecho de dependencia, un cúmulo de pronunciamientos jurisdiccionales en los que se declara la responsabilidad patrimonial de la Administración por el retraso en la resolución de los expedientes objeto de reclamación, señalándose expresamente en las sentencias dictadas que los cambios legislativos sobre los efectos retroactivos no pueden perjudicar al interesado.

En las actuaciones realizadas se han encontrado las siguientes incidencias.

En la CA de Andalucía:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se contempla la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva, por lo que dado el desfase existente sobre los plazos legales analizados en el apartado II.2, debe valorarse la introducción en la normativa para estos casos del derecho a la percepción de la prestación económica vinculada al servicio, siempre que el servicio contratado sea considerado técnicamente adecuado y quede acreditada la realización del gasto efectuado. No se han establecido criterios de preferencia en la tramitación para aquellos casos que requieren una mayor celeridad en el procedimiento.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

En esta CA no se han aprobado normas especiales sobre la efectividad del PIA en los casos de fallecimiento. La única regulación en la materia se circunscribe al aspecto relativo al aplazamiento del abono de los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados

²² Calendario que fue sucesivamente modificado por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, la Ley 2/2012, de 29 de junio y el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

²³ El apartado 1 de la DF primera vigente dispone que “La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada”.

en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales introducido Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, estableciendo el apartado 4 de la Disposición Adicional Primera de la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establece la intensidad de la protección de los servicios, el régimen de compatibilidades de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en el supuesto de que la persona beneficiaria falleciera con anterioridad a la percepción de la integridad de la cuantía aplazada, se continuaría aplicando lo establecido en la citada disposición, además de las normas aplicables para los supuestos de pago de cuantías adeudadas a personas fallecidas. En todo caso, previa solicitud, y una vez constituida la correspondiente comunidad hereditaria, se harían efectivas las cantidades pendientes de abono a través de un solo pago a la mencionada comunidad hereditaria.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 30 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

- No se establece expresamente en la normativa la necesidad de incluir en la notificación de la resolución la fecha en que han de tener efectividad los servicios o prestaciones contenidos en la misma en garantía del beneficiario. Esto no obstante, en los expedientes analizados consta en todos ellos la fecha de efectividad de los derechos reconocidos.

En la CA de Cantabria, la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones económicas ha estado ausente en la normativa aplicable en el ámbito temporal de esta fiscalización, es decir, en la Orden SAN/26/2007; si bien en la Orden UMA/47/2019 se corrige en parte esta situación expresamente en el art. 11 al disponerse que *“el derecho a los servicios y prestaciones económicas derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de efectos indicada en la resolución de asignación de los mismos o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa”*.

Se han verificado los siguientes aspectos vinculados a la efectividad del derecho:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se contempla la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva, aun cuando las dos órdenes citadas prevén que la resolución que contenga el PIA incluya, en caso de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, la prestación económica vinculada. En la práctica, solo se concede en los casos de traslado a otra CA, lo que resulta improcedente debido al retraso respecto de los plazos legales en las resoluciones reconociendo los concretos servicios o prestaciones.

Por otro lado, tampoco se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, no contemplándose una mayor celeridad para aquellos casos que pudieran requerirla.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Este supuesto no se ha regulado, sin que exista por tanto un reconocimiento expreso del derecho de la comunidad hereditaria al abono de las prestaciones económicas causadas y debidamente justificadas. Esta cuestión tiene especial relevancia en relación con la prestación económica vinculada al servicio²⁴.

La Orden UMA/47/2019 solo ha recogido en el art. 11 lo dispuesto en la normativa estatal, es decir, que no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, pero sin abordar la situación de quien fallezca después.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 1 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

El retraso respecto de los plazos legales en las resoluciones reconociendo los concretos servicios o prestaciones, como se señala en el epígrafe II.2.1, unido a la falta de reconocimiento de derechos en el caso particular de que se produzca el fallecimiento de la persona dependiente después de que en el plazo máximo de seis meses desde su solicitud haya recaído resolución, provoca la necesidad de introducir mejoras normativas que aseguren la efectividad del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia previsto en la legislación estatal.

En la CA de Castilla-La Mancha:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se ha regulado en esta CA de una manera expresa la concesión de otro servicio como modalidad transitoria hasta la definitiva en caso de que esta se demore por falta de disponibilidad, supeditando la efectividad del derecho a la fecha de incorporación efectiva al servicio.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

En el periodo fiscalizado no reconocía dicha situación, lo que se ha superado con el Decreto 1/2019, que en su art. 24.6 se establece que se podrá reconocer a instancia de parte legítima el derecho a la percepción de la prestación económica vinculada al servicio siempre que el servicio contratado sea considerado técnicamente adecuado y quede acreditada la realización del gasto efectuado.

En esta CA se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia.

²⁴ Sin perjuicio del plazo suspensivo máximo de dos años de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales establecida en la establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 21,1 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

En la CA de Cataluña:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se ha regulado en esta CA de una manera expresa la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva en caso de que esta se demore por falta de disponibilidad, lo que resulta especialmente gravoso en el caso de que el servicio requerido fuera la asistencia residencial y supone un detrimento del derecho subjetivo reconocido en la ley estatal en relación con el momento de su plena efectividad. Estos supuestos no deberían quedar afectados por la demora de la administración y el incumplimiento de los plazos.

No obstante, sí se sigue la práctica incluir en la resolución del PIA la concesión de un servicio alternativo en sustitución del que no se dispone de plaza, a la vez que la persona se incorpora a la lista de espera del inicialmente asignado, de manera que cuando el recurso esté disponible, se realiza una modificación del PIA para su asignación.

Por otra parte, y en caso de resolución extemporánea del PIA, no se recoge en la normativa autonómica el derecho al abono de los importes que, desde el momento de la efectividad del derecho, la persona dependiente acredite haber gastado en la obtención del servicio asignado mediante provisión privada, lo que perjudica el derecho del beneficiario debido al retraso respecto de los plazos legales en las resoluciones y la limitación de la oferta de servicios.

Por otro lado, tampoco se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, para aquellos casos que requieren una mayor celeridad en el procedimiento. Sí está previsto el mayor grado de dependencia como criterio de preferencia en las prestaciones económicas, de acuerdo con el art. 2. bis de la Orden ASC/433/2007, de 23 de noviembre, que establece los criterios para determinar el importe de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) en el ámbito territorial de Cataluña.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Este supuesto no se ha regulado en la normativa autonómica, sin que exista por tanto un reconocimiento expreso del derecho de la comunidad hereditaria al abono de las prestaciones económicas causadas y debidamente justificadas. Esta cuestión tiene especial relevancia en relación con la prestación económica vinculada al servicio²⁵. Para estos casos, la administración competente solo reconoce derechos en el caso de personas fallecidas después de haberse emitido la resolución PIA, de manera que por aplicación de la Instrucción 3/2017, la cuantía económica devengada y no percibida por la persona con dependencia integraría el

²⁵ Sin perjuicio del plazo suspensivo máximo de dos años de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales establecida en la disposición final primera de la Ley 39/2006.

caudal relicto de la herencia, necesitado por tanto de un reconocimiento expreso en norma con suficiente rango normativo acorde con lo dispuesto en la LAPAD.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 35 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

En la CA de Extremadura:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se ha regulado en esta CA de una manera expresa la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva en caso de que esta se demore por falta de disponibilidad, lo que resulta especialmente gravoso en el caso de que el servicio requerido fuera la asistencia residencial y supone un detrimento del derecho subjetivo reconocido en la ley estatal en relación con el momento de su plena efectividad. Estos supuestos no deberían quedar afectados por la demora de la administración y el incumplimiento de los plazos.

Por otro lado, tampoco se han establecido en normativa adecuada criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, para aquellos casos que requieren una mayor celeridad en el procedimiento.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

La Orden de 7 de febrero de 2013, por la que se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia, limita la percepción de atrasos a tener notificada formalmente resolución expresa del PIA, de manera que no reconoce pago alguno cuando el fallecimiento del beneficiario se produce con anterioridad a la fecha de la notificación, limitando el derecho del beneficiario por circunstancias derivadas del retraso imputable a la administración.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 47 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

En la CA de las Illes Balears:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas. En este supuesto, el art. 26.2 del Decreto 83/2010 contempla la concesión de una prestación económica como modalidad transitoria mientras no sea posible el acceso a un servicio de atención y cuidado.
- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Este supuesto no tenía regulación específica en el Decreto 83/2010, sin embargo, el artículo 30 del Decreto 91/2019 dispone que “si se produce la muerte de la persona interesada durante la

tramitación del expediente de reconocimiento de la discapacidad y/o de la dependencia, el Órgano de Valoración y Asesoramiento de la Discapacidad y de la Dependencia debe emitir un dictamen según los datos que consten, a los efectos de los derechos que puedan corresponder a la comunidad hereditaria, siempre que los datos sean suficientes para resolver el procedimiento”. A este respecto hay que señalar que el art. 15 del Real Decreto 1051/2013 establece que “Las personas que fallecieron en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho”.

Esta regulación amplía el derecho al hacerlo extensivo a los beneficiarios del solicitante; no obstante, no se ha acompañado de criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración que establezcan mayor celeridad en el procedimiento para los casos con más probabilidad de fallecimiento del interesado, de forma que coadyuven a que sea la propia persona dependiente la que se beneficie de las prestaciones.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 12 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

- No se establece expresamente en la normativa la necesidad de incluir en la notificación de la resolución la fecha en que han de tener efectividad los servicios o prestaciones contenidos en la misma en garantía del beneficiario. Esto no obstante, en los expedientes analizados consta en todos ellos la fecha de efectividad de los derechos reconocidos.

En la CA de la Región de Murcia, la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones económicas está regulada tanto en el art. 17 del Decreto 74/2011 como en el art. 6 del Decreto 306/2010, donde se establece que el derecho de acceso a los servicios derivados del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución en la que se concrete el servicio, o en el caso de no existir plaza pública o concertada en el momento de la resolución, la fecha de efectos será aquella en la que se incorpore o comience a prestarse el servicio de manera efectiva. Respecto de las prestaciones económicas, la efectividad se producirá el primer día del mes siguiente al que se dicte la correspondiente resolución.

En relación con la efectividad del derecho se ha verificado, además, la regulación existente en relación con los siguientes supuestos:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

No se ha regulado en esta CA de una manera expresa la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva en caso de que esta se demore por falta de disponibilidad, lo que resulta especialmente gravoso en el caso de que el servicio requerido fuera la asistencia residencial y supone un detrimento del derecho subjetivo reconocido en la ley estatal en relación con el momento de su plena efectividad. Estos supuestos no deberían quedar afectados por la demora de la Administración y el incumplimiento de los plazos.

Por otro lado, tampoco se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, no contemplándose una mayor celeridad para que pudieran requerirla²⁶.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

En esta CA se ha previsto expresamente que se podrá solicitar por la comunidad hereditaria del causante el abono de las prestaciones económicas causadas y no percibidas por su titular. -art. 19.3 del Decreto 74/2011 -, si bien únicamente en relación con la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Esta cuestión tiene especial relevancia en relación con la prestación económica vinculada al servicio.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 12 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación.

Por lo tanto, estas situaciones requieren la necesidad de introducir mejoras normativas que aseguren la efectividad del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. con posterioridad al ejercicio fiscalizado se aprobó la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que recoge el derecho subjetivo a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, de acuerdo con las previsiones que se recojan en el Catálogo de Prestaciones del Sistema que se apruebe al efecto, con una fecha máxima de aprobación del 30 de agosto de 2023, instrumento donde se deberían abordar estas cuestiones.

En la CA de La Rioja, la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones económicas no figura recogido en una única norma -la reguladora del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia-, sino que el momento en el que las prestaciones son efectivas se recoge en sus respectivas normas reguladoras anteriormente citadas. El detalle es el siguiente:

- En los servicios de atención residencial y de ayuda a domicilio, la efectividad del derecho se produce con la resolución de concesión de plaza condicionando su ingreso a la existencia de plaza vacante. Si no existe plaza, se incluye al solicitante en lista de espera.
- En las prestaciones económicas, la efectividad se produce a partir de la fecha de la resolución de concesión. Si no hay resolución expresa, los efectos serán desde el día siguiente al cumplimiento del plazo para resolver.
- Las prestaciones vinculadas al servicio tendrán efecto a partir del primer día del mes siguiente a la fecha del PIA, si bien su efectividad queda condicionada al acceso efectivo al servicio.

²⁶ En alegaciones la CA aporta una Instrucción donde se aplica de manera analógica el Decreto 50/1996, de 3 de julio, sobre ingreso y traslado en centros ocupacionales de la Administración Regional para personas con deficiencia intelectual a todos los tipos de discapacidad, a fin de posibilitar el ingreso en caso de extrema necesidad y con la mayor celeridad posible en un centro residencial de la red pública con plazas acreditadas disponibles, pero dicha Instrucción no afecta a las normas sobre procedimiento propias de dependencia, por lo que no se acepta la alegación.

En relación con la efectividad del derecho se ha verificado, además, la regulación existente en relación con los siguientes supuestos:

- Demora en el acceso a las plazas incluidas en el Red Pública de Atención a la Dependencia por insuficiencia de plazas.

Se ha regulado la concesión de una prestación económica vinculada al servicio como modalidad transitoria mientras no exista una plaza vacante del servicio prescrito en el PIA.

Por otro lado, tampoco se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, para aquellos casos que requieren una mayor celeridad en el procedimiento.

- Fallecimiento de la persona dependiente una vez superado el plazo máximo de seis meses desde su solicitud sin resolución de reconocimiento de su derecho a los servicios y prestaciones.

Este supuesto está regulado con carácter general en el artículo 20.2 de la Orden 5/2010, al señalar que en caso del fallecimiento del beneficiario las prestaciones devengadas y no percibidas se abonarán a instancia de parte legítima, hasta el último día del mes del fallecimiento, pero sin especificar el momento inicial. En alegaciones señala la CA que en el caso especial de la prestación vinculada al servicio se abona a los herederos del dependiente las cantidades correspondientes a partir del primer día del mes siguiente a la fecha del PIA, sin especificar los casos en los que el óbito se haya producido con anterioridad a la notificación del PIA.

Como se señala en el epígrafe II.2.1, el 23 % de los solicitantes fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación en la fecha del óbito.

El retraso respecto de los plazos legales en las resoluciones reconociendo los concretos servicios o prestaciones, unido a la falta de reconocimiento de derechos en el caso particular de que se produzca el fallecimiento de la persona dependiente sin que en el plazo máximo para resolver haya recaído resolución, provoca la necesidad de introducir mejoras normativas que aseguren la efectividad del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia previsto en la legislación estatal.

II.1.3. En relación con la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones

De acuerdo con los criterios jurisprudenciales analizados en el apartado II.3, no existe en las CCAA analizadas por el TCu una adecuada reserva de ley en la determinación del coste del servicio, ya estemos ante servicios prestados de manera directa, debido a la ausencia de tasas, o en el caso de gestión indirecta para el caso de la tarifa.

Por lo tanto, para conseguir la adecuación de la normativa de estas CCAA a los criterios sobrevenidos con posterioridad, es precisa la modificación de las leyes autonómicas para recoger el régimen jurídico del coste del servicio en sus diversas formas de prestación y procederse al adecuado desarrollo posterior en relación con el copago en los términos señalados.

II.1.4. Revisión en vía administrativa y jurisdiccional

Se han solicitado las estadísticas sobre las reclamaciones en vía administrativa y jurisdiccional en materia de dependencia, así como el detalle del objeto procesal de los correspondientes recursos y los tiempos medios entre la interposición y la resolución, información esta última que se detalla en el Anexo 2 de este Informe. La finalidad de estas actuaciones estaba dirigida a estudiar el grado de litigiosidad de cada CA utilizándolo como un indicador respecto de la calidad de la normativa dictada.

En el siguiente cuadro se recoge el número de reclamaciones en sede administrativa y en sede judicial durante el periodo de 2014 a 2018 de las CCAA analizadas.

CUADRO 4 NÚMERO DE RECLAMACIONES PRESENTADAS EN VÍA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

CCAA	AÑO	Nº RECLAMACIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA	Nº RECLAMACIONES EN VÍA JURISDICCIONAL
ANDALUCÍA	2014	1.012	46
	2015	838	39
	2016	853	20
	2017	724	19
	2018	814	27
CANTABRIA	2014	98	14
	2015	108	6
	2016	78	8
	2017	86	3
	2018	74	1
CASTILLA-LA MANCHA	2014	641	40
	2015	342	30
	2016	485	15
	2017	509	19
	2018	520	17
CATALUÑA	2014	1.116	64
	2015	1.876	85
	2016	2.221	82
	2017	2.281	60
	2018	2.159	71
EXTREMADURA	2014	145	11
	2015	166	12
	2016	195	4
	2017	202	10
	2018	252	6
ILLES BALEARS	2014	78	12
	2015	39	11
	2016	97	11
	2017	103	5
	2018	64	4
REGIÓN DE MURCIA	2014	191	130
	2015	183	160
	2016	306	97
	2017	439	78
	2018	291	35
LA RIOJA	2014	65	1
	2015	56	0
	2016	57	0
	2017	48	0
	2018	47	0

Fuente: C.A.

En el siguiente cuadro se indica los tiempos medios de resolución de las reclamaciones presentadas en 2018, entendidos como los días transcurridos desde la interposición del recurso hasta su resolución. Un mayor detalle por objeto de recurso figura en el Anexo 2 del Informe.

CUADRO 5 TIEMPOS MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE RECLAMACIONES EN MATERIA DE DEPENDENCIA EJERCICIO 2018 (EN DÍAS)

CCAA	Vía administrativa	Vía jurisdiccional
Andalucía	184	451
Cantabria	82	690
Castilla-La Mancha	142	203
Cataluña	86	N/D ⁽¹⁾
Extremadura	173	450
Illes Balears	195	N/D
Región de Murcia	135	240
La Rioja	75	395

Fuente: CA

N/D: No Disponible

(1) Respecto de las reclamaciones en vía jurisdiccional, la CA ha informado de que en los procedimientos ordinarios el tiempo medio oscila entre un año y un año y medio, mientras que en los procedimientos abreviados el tiempo medio suele ser inferior a un año, en función de la carga de trabajo de los Juzgados y Tribunales, sin embargo, no ha aportado los correspondientes datos.

En estrecha relación con la revisión en sede judicial, la Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, estableció en su art. 2 -apartados o y s- como ámbito del orden jurisdiccional social “*las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, así como sobre las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, teniendo a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social*” y la “*impugnación de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia*”. No obstante, en su DF séptima exceptuaba de la entrada en vigor a los dos meses de su publicación en el BOE la atribución competencial en materia de prestaciones derivadas de la LAPAD, debiéndose fijar la fecha de entrada en vigor en una ulterior Ley, cuyo Proyecto debería remitir el Gobierno a las Cortes Generales en el plazo de tres años.

A pesar del tiempo transcurrido, el Proyecto de Ley referido en el párrafo anterior no ha sido tramitado y las controversias en materia de dependencia, una vez finalizada la vía administrativa, se siguen sustanciando por la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con las consecuencias que de ello se derivan en relación con la efectividad de los derechos de las personas dependientes. Desde el punto de vista de la justicia procesal, las reclamaciones relacionadas en materia de dependencia deben resolverse con celeridad, no solo por la vulnerabilidad del colectivo protegido, sino también por la edad avanzada de sus beneficiarios, no resultando justificada la falta de traslado de la jurisdicción contenciosa a la social.

En resumen y por lo que se refiere a las CCAA fiscalizadas directamente por el TCu, tal y como se ha expuesto en el cuadro 3, la recomendación nº 1 del Informe 1.035 ha sido cumplida parcialmente por todas ellas, por cuanto han sistematizado la normativa aplicable dentro de la regulación correspondiente a los servicios sociales, siendo respetuosa con la normativa estatal y su desarrollo,

alcanzado mediante Acuerdos del Consejo Territorial, y acorde con la doctrina sentada a este respecto por el Tribunal Constitucional, salvo en lo atinente al copago, en los términos señalados en este Informe.

Sin embargo, las Comunidades de Andalucía y de Extremadura no han aprobado ni actualizado, respectivamente, el Catálogo de Prestaciones, incumpliendo en la CA de Andalucía la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2016 que exigía su aprobación en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, y en la CA de Extremadura, la Ley 14/2015, que exigía su aprobación en el artículo 28.4. En ambos casos, esta situación se ha solventado parcialmente con la aplicación directa en esta materia de las disposiciones de la LAPAD y su normativa de desarrollo.

Por último, en la Región de Murcia tampoco se ha aprobado el Catálogo de prestaciones, si bien la Ley 3/2021 estableció como fecha máxima para ello el 30 de agosto de 2023.

II.1.5. Transparencia y accesibilidad

En cuanto a la accesibilidad a la normativa y demás información de los servicios y prestaciones de dependencia de las CCAA fiscalizadas por el TCu, se ha comprobado que en todas ellas en el Portal de Transparencia correspondiente hay un apartado con la información completa del sistema de dependencia autonómico. También se ofrece la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la situación de dependencia, además de en la modalidad presencial, telemáticamente, utilizando los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

II.2. ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

Las actuaciones fiscalizadoras han ido dirigidas a comprobar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley, la colaboración de las CCAA con el SISAAD, el establecimiento de un número de identificación único para cada solicitante, la formación de expedientes electrónicos en aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y el desarrollo de los programas formativos previstos en los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD respecto de los cuidadores no profesionales, verificando, por tanto, el cumplimiento de las recomendaciones segunda, tercera, cuarta, séptima y novena del Informe 1.035 aprobado por el Tribunal de Cuentas. En relación con la recomendación cuarta únicamente en lo que se refiere al ámbito subjetivo de las Comunidades Autónomas.

En el informe citado se constató que el cumplimiento de los plazos en la gestión del SAAD, que es competencia de las CCAA en todas sus fases desde la solicitud hasta el reconocimiento y ejecución efectiva de la prestación, seguía constituyendo una debilidad del sistema, circunstancia que motivó que se recomendara la adopción de las medidas necesarias, tanto de gestión como presupuestarias, para dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses, contado desde la solicitud de la persona interesada, para dictar la resolución de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

Por otra parte, el art. 37 de la LAPAD creó el SISAAD, dependiente del actual Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 a través del IMSERSO, con la finalidad de garantizar la disponibilidad de la información y la comunicación entre las Administraciones Públicas, en particular, tal y como dispone su Exposición de Motivos, de datos imprescindibles para proceder a la liquidación del nivel mínimo a las comunidades autónomas, así como de los que permitan la realización de estadísticas estatales, los de interés general supracomunitario y los que se deriven de compromisos con

organizaciones supranacionales e internacionales. Los resultados obtenidos motivaron que se recomendara que, por parte de los órganos competentes de las CCAA, se adoptaran las medidas necesarias para la permanente y puntual actualización del SISAAD.

II.2.1. Cumplimiento del plazo máximo de seis meses establecido en la Ley 39/2006 (Seguimiento de la recomendación 2ª del Informe 1.035 Tcu)

En el informe nº 1.035 aprobado por el Tribunal de Cuentas se incluyó la siguiente recomendación con el número 2: “Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias, tanto de gestión como presupuestarias, para dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses, contado desde la solicitud de la persona interesada, para dictar la resolución de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, tal como establece la Disposición final primera de la Ley 39/2006, así como para que ese reconocimiento resulte efectivo de forma inmediata”.

La valoración sobre su cumplimiento en el conjunto de las Comunidades Autónomas es la siguiente:

CUADRO 6 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 2

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Cantabria	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Cataluña	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Extremadura	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	No cumplida
La Rioja	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	No cumplida
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	No cumplida
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	No cumplida
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	Cumplida total o sustancialmente
Galicia	Consello de Contas de Galicia	No cumplida
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida total o sustancialmente
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	Cumplida total o sustancialmente
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	No cumplida

Fuente: TCu y OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón**: No aplicada; **Consello de Contas de Galicia**: No aplicada, en proceso de aplicación; **Cámara de Comptos de Navarra**: Totalmente implantada y **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**: Cumplida.

El grado de cumplimiento de esta recomendación respecto del conjunto de CCAA ha sido del 23 %, considerándose cumplida únicamente en las Comunidades de Castilla y León, Madrid, Foral de Navarra y País Vasco.

Los resultados que específicamente se refieren a las Comunidades Autónomas analizadas por el Tribunal de Cuentas son los que se exponen a continuación.

El análisis del cumplimiento del plazo máximo de seis meses para dictar la resolución de reconocimiento del grado de dependencia y del acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas se ha realizado sobre la relación detallada de solicitudes facilitada por las Comunidades Autónomas. Las relaciones, que han sido extraídas de los sistemas informáticos de gestión empleado por cada CA, recogen las solicitudes presentadas en los ejercicios 2017 y 2018 e incluyen el detalle de los datos más relevantes y las fechas de los diferentes actos que conforman el procedimiento²⁷. Se ha dispuesto también de las estadísticas que recogen las diferentes aplicaciones informáticas.

El cuadro siguiente muestra la evolución del cumplimiento del plazo de seis meses con relación a las precedentes actuaciones fiscalizadoras realizadas por el Tribunal de Cuentas, en el cual se muestra que ninguna de las CCAA fiscalizadas ha cumplido con el plazo legal de 180 días:

CUADRO 7 EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE SEIS MESES ESTABLECIDO EN LA LEY 39/2006

(Media de días desde que se presenta la solicitud de dependencia hasta que se dicta la resolución de reconocimiento de grado y PIA)

CCAA	A 31 de diciembre de 2010 (1)	A 30 de abril de 2013 (2)	A 31 de diciembre de 2018 (3)	Evolución 2013-2018 (4)=(3-2)
ANDALUCÍA	301	308	404	96
CANTABRIA	219	60	266	206
CASTILLA-LA MANCHA	156	104	306	202
CATALUÑA	268	253	207	(46)
EXTREMADURA	195	304	652	348
ILLES BALEARS	241	118	257	139
REGIÓN DE MURCIA	392	296	378	82
LA RIOJA	173	78	197	119

Fuente: Datos extraídos de los informes del Tribunal de Cuentas (2010 y 2013) y derivados de los expedientes aportados por la CA (2017 y 2018).

En todas las CCAA, a excepción de Cataluña, ha empeorado la situación en el periodo fiscalizado con respecto a la recogida en el Informe anterior.

²⁷ Las solicitudes de las personas con dependencia, desde que inician el procedimiento hasta la percepción de la correspondiente prestación, pasan por un *iter* procedimental que en ocasiones se demora en más de un año, con retrasos aún mayores en algunas CCAA, lo que ha motivado esta elección de incorporaciones nuevas habidas en los ejercicios 2017 y 2018.

En Andalucía durante el periodo analizado, es decir, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018, se presentaron 45.778 solicitudes. En ellas, el tiempo medio transcurrido desde la solicitud del derecho a la situación de dependencia y el reconocimiento de la prestación asciende a 404 días, incumplándose el plazo legal de seis meses en 16.653 expedientes (el 23 %).

En Cantabria, las solicitudes nuevas presentadas en los ejercicios 2017 y 2018 ascienden a 23.636, de las que se ha verificado un tiempo medio entre la solicitud del derecho y el reconocimiento del grado y del PIA de 266 días, muy superior a los 180 días que, como máximo, establece la normativa de aplicación. Esta circunstancia afectó a 567 expedientes, que aunque solamente suponen el 2 %, sufrieron un retraso muy elevado.

En Castilla-La Mancha fueron 30.322 solicitudes las presentadas en 2017 y 2018 y el tiempo medio de resolución fue de 306 días. El incumplimiento del plazo legalmente establecido afectó a 17.524 expedientes (el 58 %).

En Cataluña las solicitudes presentadas en estos dos años ascienden a 72.284, verificándose un tiempo medio entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia y el reconocimiento del grado y del PIA de 207 días, superior a los 180 días. El incumplimiento afecta a 3.468 expedientes, lo que supone el 5 % del total.

En Extremadura son 18.241 las solicitudes nuevas con un tiempo medio de resolución de 652 días, muy superior a los 180 días. En esta situación se encontraban 1.925 expedientes, el 11 % del total.

En Illes Balears, fueron 12.831 las solicitudes presentadas y el tiempo medio de resolución ascendió a 257 días, muy superior a los 180 días. El incumplimiento afectó a 3.388 expedientes (el 26 %).

En la Región Murcia ascienden a 11.330 las solicitudes presentadas, con un tiempo medio de resolución de 378 días, muy superior a los 180 días. Esta circunstancia afecta a 4.899 expedientes, el 43 % del total.

Por último, en La Rioja se presentaron 3.825 solicitudes y el tiempo medio ascendió a 197 días, lo que resulta superior al establecido, independientemente de que en esta Comunidad se haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. La demora, aunque no fue, en términos de media muy elevada afectó al 78 % de los expedientes, en concreto a 2.967.

Dado el fraccionamiento de los plazos existente para el reconocimiento de la situación de dependencia y su grado y la concreción del PIA, se han analizado los tiempos medios de cada una de las fases. Las desviaciones para cada una de estas ocho Comunidades se muestran en el cuadro siguiente²⁸.

²⁸ Como se señala en el epígrafe II.1.1, en el ejercicio fiscalizado la normativa autonómica de la CA de Cantabria no se ajustaba a lo previsto en la LAPAD que determina que “el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”, por lo que en lo referente a los plazos del procedimiento en la CA es la LAPAD la ley de referencia.

CUADRO 8 TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA ENTRE CADA FASE

CCAA	Fase del procedimiento (1)	Días por fase del procedimiento (2)	Días establecidos en la normativa autonómica (3)	Desviación (4)=(2-3)
ANDALUCÍA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	244	90	154
	Resolución de grado-PIA (b)	160	90	70
	Total Solicitud-PIA (a+b)	404	180	224
CANTABRIA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	112	N/A	N/A
	Resolución de grado-PIA (b)	154	N/A	N/A
	Total Solicitud-PIA (a+b)	266	180	86
CASTILLA-LA MANCHA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	163	120	43
	Resolución de grado-PIA (b)	143	60	83
	Total Solicitud-PIA (a+b)	306	180	126
CATALUÑA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	141	90	51
	Resolución de grado-PIA (b)	66	90	(24)
	Total Solicitud-PIA (a+b)	207	180	27
ILLES BALEARS	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	102	90	12
	Resolución de grado-PIA (b)	155	90	65
	Total Solicitud-PIA (a+b)	257	180	77
EXTREMADURA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	310	90	220
	Resolución de grado-PIA (b)	342	90	252
	Total Solicitud-PIA (a+b)	652	180	472
REGIÓN DE MURCIA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	207	180	27
	Resolución de grado-PIA (b)	171	180	(9)
	Total Solicitud-PIA (a+b)	378	180	198
LA RIOJA	Solicitud-Reconocimiento de grado (a)	43	30	13
	Resolución de grado-PIA (b)	154	150	4
	Total Solicitud-PIA (a+b)	197	180	17

Fuente: CA

Como puede apreciarse, en todas las CCAA, a excepción de Cantabria donde no resulta aplicable, la desviación de la primera fase incide en el incumplimiento del plazo legalmente fijado, de manera que en algunas incluso esta fase supera al plazo total establecido, todo ello sin perjuicio de demoras que se producen también en la segunda fase. En Cataluña, la desviación en la primera fase, de 51 días, es la que provoca el incumplimiento del plazo legalmente establecido, sin que la celeridad obtenida en la segunda fase, con una disminución en 24 días con relación a los tres meses establecidos, haya contrarrestado la demora que deriva de la primera fase.

En el anterior Informe se puso de manifiesto que las dificultades en la tramitación de los expedientes derivaban fundamentalmente de la carencia de recursos económicos suficientes para atender a todos los demandantes y de la imposibilidad legal de abonar las prestaciones económicas de forma inmediata a partir del acto administrativo de reconocimiento de la prestación por las limitaciones presupuestarias existentes.

Sin embargo, en la presente actuación se ha comprobado que el motivo en la demora en la tramitación de los expedientes durante el periodo fiscalizado se debe fundamentalmente a aspectos técnicos y organizativos. Desde el punto de vista técnico, destacan los problemas de interoperabilidad producidos con motivo del empleo para la gestión y control de la dependencia de diferentes sistemas de información -tanto el propio SISAAD perteneciente al IMSERSO, como aplicaciones propias desarrolladas por la CA-, lo que supuso, entre otras cuestiones, la paralización de expedientes por diferentes causas -errores de mecanización de datos, validaciones del punto de interoperabilidad, discrepancias entre aplicaciones, etc.- como se analiza más adelante.

Desde el punto de vista organizativo, la valoración de las situaciones de dependencia es gestionada en un porcentaje elevado con la colaboración de las entidades locales como administración más próxima a las personas dependientes, poniendo de manifiesto que el volumen de expedientes de dependencia en los últimos años es superior a la capacidad de gestión de los mismos, lo que comporta sobrepasar los plazos previstos en la normativa para su resolución.

Como efecto derivado del retraso en la tramitación de los expedientes, ha resultado que hubo solicitantes que fallecieron durante los seis meses siguientes a la finalización del plazo en el que la Administración debiera haber dictado resolución sin contar con el reconocimiento efectivo del derecho a las prestaciones que les pudieran corresponder. En el cuadro siguiente se muestra el detalle por Comunidades.

CUADRO 9 DETALLE DE EXPEDIENTES DE FALLECIDOS EN LOS SEIS MESES SIGUIENTES A LA SOLICITUD

EJERCICIOS 2017-2018

CCAA	Fase del procedimiento	Fallecidos	(%)
ANDALUCÍA	Sin valoración	4.619	7,9
	Con resolución "grado 0"	N/D	N/D
	Con resolución de reconocimiento de grado	13.007	22,4
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	40.507	69,7
Total		58.133	100,0
CANTABRIA	Sin valoración	0	0,00
	Con resolución "grado 0"	60	1,06
	Con resolución de reconocimiento de grado	51	0,90
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	5.556	98,04
Total		5.667	100,00
CASTILLA-LA MANCHA	Sin valoración	576	3,4
	Con resolución "grado 0"	1.344	7,9
	Con resolución de reconocimiento de grado	3.005	17,7
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	12.072	71,0
Total		16.997	100,0
CATALUÑA	Sin valoración	N/D	N/D
	Con resolución "grado 0"	4.429	48,35
	Con resolución de reconocimiento de grado	3.179	34,71
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	1.552	16,94
Total		9.160	100,00
EXTREMADURA	Sin valoración	747	5,26
	Con resolución "grado 0"	2.301	16,20
	Con resolución de reconocimiento de grado	5.941	41,84
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	5.211	36,70
Total		14.200	100,00
ILLES BALEARS	Sin valoración	81	1,43
	Con resolución "grado 0"	0	0,00
	Con resolución de reconocimiento de grado	583	10,30
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	4.994	88,27
Total		5.658	100,00
REGIÓN DE MURCIA	Sin valoración	174	1,77
	Con resolución "grado 0"	387	3,93
	Con resolución de reconocimiento de grado	981	9,95
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	8.314	84,35
Total		9.856	100,00
LA RIOJA	Sin valoración	0	0,00
	Con resolución "grado 0"	0	0,00
	Con resolución de reconocimiento de grado	641	22,89
	Con resolución de reconocimiento de la prestación	2.159	77,11
Total		2.800	100,00

Fuente: CA
N/D: No Disponible

En Andalucía el 30 % de los solicitantes fallecidos en los seis meses siguientes a presentarse la solicitud no contaron con la resolución de reconocimiento de la prestación que pudiera

corresponderles²⁹. En Cantabria es el 1 %, en Castilla-La Mancha el 21 %, en Cataluña el 35 %, en Extremadura el 47 %, en Illes Balears el 12 % en la Región Murcia el 12 % y, por último, en La Rioja el 23 %.

Como se ha señalado en el epígrafe II.1.2, en relación con esta cuestión se estima trascendental regular la posibilidad de que a instancia de parte legítima se reconozca el derecho a la prestación económica vinculada al servicio en el caso del fallecimiento de la persona dependiente cuando ha transcurrido el plazo de seis meses sin resolución de reconocimiento de la prestación, siempre que el servicio contratado sea considerado técnicamente adecuado y quede acreditada la realización del gasto efectuado.

Se han comprobado otros factores que inciden de manera indirecta en la efectividad del derecho: la evolución de las plantillas de personal y la ponderación entre las plantillas de personal y la evolución de las solicitudes de dependencia, así como la evolución de la oferta de plazas ponderadas por los beneficiarios del sistema. El detalle se muestra en los Anexos 3, 5, 6 y 7.

En cuanto a las plantillas de personal, aun en los casos -Castilla-La Mancha, Región de Murcia y La Rioja- en los que el aumento del personal ha logrado reducir la ratio de solicitudes por persona no se logra minorar el retraso en la gestión de expedientes.

En el caso de la evolución de las plazas residenciales, también en términos generales se ha constatado la insuficiencia del esfuerzo realizado por algunas CCAA, si bien aún resulta insuficiente para dar cobertura a todas las personas con derecho a la utilización de estas plazas.

Finalmente, se ha analizado el plazo medio de estancia de las personas beneficiarias en lista de espera -definida como el tiempo que transcurre desde que se produce la incorporación a la lista de acceso al servicio tras la aprobación del PIA hasta que logra la efectividad del derecho-.

En Cantabria el plazo medio de estancia era en el periodo fiscalizado de 108 días, en Illes Balears de 33 días y en La Rioja de 135 días para los centros de día y los centros ocupacionales para personas con discapacidad; 228 días para el servicio de teleasistencia; y 1.000 días en el caso de las residencias para personas con discapacidad.

En Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, y la Región Murcia no ha resultado posible obtener estas estadísticas de la aplicación informática.

En la Región de Murcia únicamente se ha dispuesto del número de beneficiarios en lista espera en 2018, que oscila entre los 56 del Servicio de Promoción de la Autonomía Personal (SEPAP) y los 1.505 del Servicio de Atención Residencial. En el resto de los servicios el número de personas en lista de espera es el siguiente: en el servicio de centro de día personas con discapacidad, 263; en el servicio de atención residencial a la discapacidad, 547; en el servicio de centro de día para personas mayores, 668 y en el servicio de ayuda a domicilio, 1.234 beneficiarios.

Al margen de las consideraciones anteriores, el detalle por género del personal dedicado a la dependencia, presenta, en términos generales, una relación mayoritaria de mujeres que de hombres para el conjunto de categorías profesionales vinculadas con la gestión de la dependencia, lo que

²⁹ Es decir, aquellos que están pendientes de la resolución con la valoración de grado y aquellos otros que contando con grado reconocido están pendientes de su PIA. Respecto de los que han fallecido sin contar con una valoración de su grado de dependencia, hay que señalar que una parte de los mismos no hubieran entrado al sistema por carecer de los requisitos exigidos si se les hubiera realizado dicha valoración.

muestra un sector altamente feminizado. El desglose por Comunidades y tipo de personal se incluye en el Anexo 4.

En base a lo expuesto, y según se ha detallado en el cuadro 6, este Tribunal considera que la recomendación nº 2 del Informe 1.035 no ha sido cumplida en ninguna de las CCAA fiscalizadas directamente por el Tribunal.

Con posterioridad al ámbito temporal de la fiscalización, y consciente del problema que estas listas de espera generan, hay que destacar el Plan de reducción de la lista de espera en el SAAD acordado el 30 de abril de 2021 por el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, “considerada tanto para los procesos de valoración de grado como para la percepción de los servicios y prestaciones a los que las personas en situación de dependencia tienen derecho”, en consenso con todas las CCAA.

II.2.2. Colaboración entre la Comunidad autónoma y el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) (Seguimiento de la recomendación 3ª del Informe 1.035 Tcu)

Según establece el artículo 37 de la LAPAD, el SISAAD, cuya administración es responsabilidad del IMSERSO, tiene como objetivo garantizar la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas. Además, también le corresponde facilitar la realización de estadísticas y hacer posible la liquidación del nivel mínimo de protección a cargo de la AGE³⁰.

La introducción de datos en el SISAAD es responsabilidad de las CCAA y exige, para el cumplimiento de sus fines, que estas mantengan constantemente actualizada la información³¹.

Con la finalidad de corregir las deficiencias observadas desde la promulgación de la LAPAD, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (RD 1050/2013), determinó que las CCAA, en el plazo máximo de un año -prorrogable en otros seis meses- debían adaptar e incorporar al SISAAD el contenido fijado en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Esta adaptación e incorporación de datos se debía realizar respecto de los expedientes en tramitación o resueltos a la entrada en vigor del RD 1050/2013, siempre y cuando se mantuviera la vigencia del derecho a recibir la prestación o servicio reconocido.

Por otra parte, para facilitar la liquidación del nivel mínimo, la Disposición Adicional cuarta del RD 1050/2013 estableció que “*el IMSERSO, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor*”

³⁰ Como se analiza en el epígrafe II.3, el art. 9 establece que la financiación pública del nivel mínimo de protección garantizado a cuenta de la Administración General del Estado se determinará “*garantizado para cada una de las personas beneficiarias del Sistema, según el grado de dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia*”.

³¹ En la realización de los trabajos de fiscalización se ha tenido en cuenta que en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018 se incluyó la *Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013, cuyo ámbito subjetivo está constituido por el IMSERSO como entidad gestora del sistema de la Seguridad Social responsable de la administración, mantenimiento, gestión y control del SISAAD, aprobado por el Pleno en su sesión de 22 de diciembre de 2020. Por lo tanto, en las presentes actuaciones las pruebas que se han realizado han tenido como objetivo verificar los datos obrantes en las aplicaciones informáticas de las CCAA.*

de este Real Decreto, pondrá a disposición de las comunidades autónomas un procedimiento que permita la interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información con el SISAAD”.

Asimismo, se estableció la obligación de las CCAA de expedir una certificación en la que se acreditara, fehacientemente, que la información recogida en el SISAAD se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en el periodo objeto de liquidación, según los modelos que se incluyen en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, cuyo análisis se realiza en el apartado II.4 siguiente de este Informe.

En la Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013 se señala a este respecto que “La persistencia de las incidencias e incoherencias existentes entre la información obrante en la base de datos del NSISAAD y la recogida en los diferentes sistemas de información de las CCAA, puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, permiten determinar que las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a lograr la homogeneidad de la información correspondiente a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia no han resultado eficaces ni adecuadas, desde un punto de vista económico”, añadiendo que “no han resultado eficaces ya que la información recogida en el NSISAAD (facilitada por las distintas CCAA) continúa sin ofrecer garantías de fiabilidad debido a la falta de coherencia con la recogida en los sistemas de información de las CCAA, provocando distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia y, fundamentalmente generando pagos indebidos a favor de las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección”.

En el informe nº 1.035 aprobado por el Tribunal de Cuentas se incluyó la siguiente recomendación con el número 3: “Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias para la permanente y puntual actualización del SISAAD, particularmente en lo relativo a los datos necesarios para la liquidación del nivel mínimo, en los términos previstos en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando las excesivas demoras observadas tanto en el registro de las altas y bajas de solicitudes, de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones y efectividad del derecho, como de las modificaciones o bajas por revisión de grado o prestación, por traslado, renuncia, fallecimiento o cualesquiera otras circunstancias, garantizando la correspondencia en todo momento de la información contenida en el SISAAD con la situación real de las personas dependientes y con la información existente en los sistemas de información utilizados por las Comunidades Autónomas”.

La valoración sobre su cumplimiento en el conjunto de las Comunidades Autónomas es la siguiente.

CUADRO 10 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 3

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Cantabria	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Cataluña	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Extremadura	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	No cumplida
La Rioja	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida total o sustancialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	No aplicable (2)
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	No cumplida
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	No cumplida
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida parcialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida parcialmente
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	Cumplida parcialmente
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	Cumplida total o sustancialmente

Fuente: TCU y OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón**: Sustancialmente aplicada; **Consello de Contas de Galicia**: Parcialmente aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra**: Aplicada parcialmente y **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**: Aplicada.

(2) La recomendación no resulta aplicable en el Principado de Asturias puesto que, como señala la **Sindicatura de Cuentas** en su informe, en la Comunidad no existe otro sistema informático de gestión diferente al SISAAD y por tanto, no existen dificultades de interoperabilidad entre esta herramienta y una eventual aplicación propia.

El grado de cumplimiento de esta recomendación en el conjunto de CCAA ha sido del 37 %, si bien en el 19 % de los casos lo ha sido parcialmente.

Los resultados que específicamente se refieren a las Comunidades Autónomas analizadas por el Tribunal de Cuentas son los que se exponen a continuación para cada una de ellas.

Demora en la incorporación de los datos al SISAAD

En la CA de Andalucía el tiempo medio entre la solicitud de dependencia y la fecha de alta en el SISAAD varía en función de la prestación. En las prestaciones económicas, tras la aprobación del PIA se produce la incorporación inmediata a la nómina y por ende al sistema; en los supuestos de centro de día y atención residencial el plazo es de 15 días para la incorporación al centro desde la

notificación de la resolución; mientras que en el servicio de ayuda a domicilio, es la entidad local prestadora del servicio la que comunica el alta en el servicio, sin que se hayan facilitado datos de los días que transcurren hasta la incorporación al SISAAD.

En Cantabria el tiempo medio entre la solicitud de dependencia y la fecha de alta en el SISAAD es de 111 días; en Castilla-La Mancha en el periodo fiscalizado no existían desfases en la introducción de datos a través del punto de interoperabilidad, al utilizar como único sistema de gestión informático el SISAAD hasta septiembre de 2018; en Cataluña coincide con el tiempo medio de notificación de la correspondiente resolución, salvo en el caso de la prestación económica de cuidador no profesional (como prestación única) en la cual se genera una demora máxima de 18 meses; en Extremadura es de 685 días; en Illes Balears, de 52 días; en la Región de Murcia, de 411 días, y en La Rioja, de 149 días. La demora afecta a las relaciones financieras ente el Estado y la CA para el cobro de la liquidación mínima, pero no al derecho subjetivo del beneficiario, que se tramita en la aplicación diseñada al efecto por las propias Comunidades.

Sistemas de información utilizados

La CA de Andalucía, para la gestión y control de la ley de dependencia, utiliza diferentes sistemas de información, entre los que se encuentra tanto el propio SISAAD perteneciente al IMSERSO como aplicaciones propias de la CA. El empleo de uno u otras depende de la fase del procedimiento administrativo en el que se encuentra el expediente (reconocimiento de la situación de dependencia, gestión del PIA, gestión de las prestaciones económicas o de las prestaciones de servicios). La concurrencia en el empleo tanto del SISAAD como de aplicaciones propias de la CA para la gestión de las diversas fases del procedimiento ha hecho que desde el ejercicio 2015, con la finalidad de mejorar la información de los sistemas y la depuración de los posibles errores, la mejora de las estadísticas sobre dependencia de la CA y para proporcionar consistencia entre los distintos sistemas, se hayan desarrollado diversos Planes de Calidad de los Datos, que mediante el cruce de datos entre los diversos sistemas de gestión permiten diseñar planes para la actualización continua de los mismos.

En relación con la interoperabilidad entre los sistemas de gestión de la CA y el SISAAD, las aplicaciones propias de la ASSDA no interoperan mediante servicios web con el sistema SISAAD del IMSERSO. En este sentido, desde el ejercicio 2015 se han realizado dos migraciones a distintas versiones del SISAAD. En ambos supuestos se han producido errores en la migración de un importante volumen de datos que continúan arrastrándose en la actualidad.

La CA de Cantabria utiliza el Sistema Integrado de Prestaciones y Servicios Sociales (SIPPS), del que forman parte distintos módulos tanto para la tramitación de los diversos procedimientos administrativos integrados en el reconocimiento de la situación de dependencia como para la prestación de los distintos servicios.

En relación con la interoperabilidad entre el sistema de gestión de la CA y el SISAAD, el intercambio de información se realiza vía Web Service, puesto a disposición de la CA por el IMSERSO, habiéndose producido diversas debilidades de funcionamiento que inciden sobre la gestión ordinaria de los expedientes y que producen la paralización de los envíos. Así, con motivo de la última modificación de la aplicación en el IMSERSO, la CA remitió todos los expedientes de su sistema de información y en el proceso surgieron discrepancias relativas a expedientes antiguos con homologación por discapacidad, ya que la CA aplicaba un baremo diferente al establecido por el IMSERSO.

Otro de los posibles aspectos de mejora se encuentra en los certificados mensuales remitidos al IMSERSO con motivo de la liquidación del nivel mínimo, en los que se recogen los movimientos

ocurridos durante el mes. En este certificado solo se contemplan los movimientos que se han podido incorporar sin error en el SISAAD, dejando fuera todos los movimientos transmitidos y que, por problemas de interoperabilidad, no han sido admitidos por el sistema.

La CA de Castilla-La Mancha ha venido utilizando como único sistema de gestión informático el SISAAD hasta septiembre de 2018³², y es a partir del 26 de septiembre de 2018 cuando se produce el traspaso de la aplicación informática y se asume la propia. La necesidad de un sistema de gestión propio viene determinada por necesidades específicas de gestión no resueltas por el SISAAD, debido a que el aplicativo estatal tenía como principal funcionalidad el registro de información y su envío al IMSERSO a través del punto de interoperabilidad para el pago del nivel mínimo y su explotación estadística, pero no suponía una herramienta adecuada para la gestión del sistema de la dependencia de la CA. Además, con la nueva aplicación autonómica se pretendió agilizar los plazos y minimizar los errores provocados por el sistema estatal.

En los trabajos de fiscalización se ha comprobado que si bien en un primer momento se detectaron 358 errores en el punto de interoperabilidad a 31 de diciembre de 2018, en el momento de realización de actuaciones, se redujo a 158³³. La depuración de estos datos se realiza a través de la herramienta informática de atención al usuario creada por el IMSERSO en el Portal de servicios del SISAAD.

La CA de Cataluña utiliza como aplicación principal para la gestión y control de la dependencia el Sistema Informático de la Dependencia (SIDEP), que también es empleada por las entidades locales que tienen encomendadas actividades relacionadas con la gestión de la dependencia. Además, utiliza otros sistemas para el cruce de datos, entre otros, actualizaciones de prestaciones no contributivas y los complementos que pudieran derivarse, consulta de datos del catastro y de la AEAT, empadronamiento y verificación de DNI.

La utilización del SISAAD se limita al envío de datos periódicos al Ministerio a efectos estadísticos y para la liquidación del nivel mínimo, así como para la gestión de los traslados de expedientes entre comunidades cuando así es requerido por las personas beneficiarias.

En relación con la interoperabilidad entre el sistema de gestión de la CA y el SISAAD, el intercambio de información se realiza vía Web Service, puesto a disposición de la CA por el IMSERSO, habiéndose producido diversas debilidades de funcionamiento que inciden sobre la gestión ordinaria de los expedientes y que producen la paralización de los envíos. Así, la última modificación de la aplicación estatal unida a la falta de las actualizaciones necesarias en el sistema informático propio en la Comunidad Autónoma, han generado que un importante número de expedientes resueltos en la Comunidad aparezcan como pendientes de resolución en los datos públicos del IMSERSO.

La CA de Extremadura utiliza diferentes sistemas de información para la gestión y control de la dependencia, tanto aplicaciones propias de la CA como del SISAAD.

La principal carencia que plantea el Sistema de Información de Dependencia de Extremadura (SIDEX) es que se trata de un programa que no cuenta con un módulo de datos históricos y estadísticas, ofreciendo únicamente información actualizada en la fecha en que se realiza la consulta.

³² Esta circunstancia ha hecho imposible que la obtención de la información solicitada fuera extraída de la aplicación informática que utiliza la propia CA, y por este motivo la misma se dirigió al IMSERSO para obtener la información.

³³ Concretamente 4 de febrero de 2020.

La CA de las Illes Balears no transfirió adecuadamente la información correspondiente al ejercicio 2018 puesto que no informó de los expedientes resueltos en el segundo semestre del año; como consecuencia, la estadística oficial publicada por el IMSERSO no se ajustó a la realidad.

Hasta finales de 2018 utilizó el SISAAD para la gestión de la primera fase del procedimiento (hasta la resolución de reconocimiento de grado) y un programa propio-PRECODE- para el reconocimiento y gestión de las prestaciones. A finales de 2018, la CA comenzó a emplear un sistema de información propio denominado DISDEP para la gestión íntegra del procedimiento, gestionando en él tanto la tramitación de las solicitudes del reconocimiento del grado de dependencia como sus correspondientes prestaciones. En la fecha de realización de los trabajos³⁴, la migración de datos aún no había finalizado, aunque sí se había logrado remitir actualizados todos los datos relativos a las solicitudes y resoluciones de reconocimiento de grado.

La CA de la Región de Murcia utiliza sus propios sistemas de información para la gestión y control de la dependencia, efectuando volcados de los datos en el SISAAD periódicamente (al menos una vez al mes) a través del Repositorio Unificado de Información (RUI).

No existe interoperabilidad automática entre los sistemas de gestión de la CA y el SISAAD, debiendo introducirse manualmente los datos en el Módulo de Gestión de Comunidades Autónomas del SISAAD (GCA), y además existen problemas de compatibilidad entre ambos sistemas de estructuración de datos. Como consecuencia, no existe una correspondencia en tiempo real entre los datos que constan en los certificados mensuales y los datos del sistema de gestión de la CA, provocando además que las estadísticas obtenidas del SISAAD tampoco coincidan con las del programa de la Comunidad Autónoma. Esta falta de correspondencia derivada de la introducción manual de los datos tiende a compensarse en los meses siguientes, mientras que la derivada de la incompatibilidad suele arrastrarse en el tiempo hasta que se encuentra la manera de subsanar cada caso.

En la CA de La Rioja para la gestión y control de la dependencia, utiliza diferentes sistemas de información, entre los que se encuentra tanto el propio SISAAD perteneciente al IMSERSO como aplicaciones de la CA. Si bien la utilización del SISAAD se limita al envío de datos periódicos a efectos estadísticos y de liquidación del nivel mínimo, así como para la gestión de los traslados de expedientes entre comunidades cuando las personas beneficiarias cambian de comunidad.

Con la finalidad de mejorar la información de los sistemas y de depurar posibles errores de forma semanal y coincidiendo con las cargas de datos al SISAAD, se desarrollan actuaciones de control, mediante la realización de cruces de datos con los contenidos en el sistema de información de la CA, comunicando a los responsables del IMSERSO las discrepancias detectadas para proceder a su resolución.

Análisis de los datos incorporados al SISAAD

Con objeto de verificar la fiabilidad de los datos de la aplicación informática de las CCAA fiscalizadas, y que posteriormente son incorporados al SISAAD, así como la razonabilidad de las estadísticas obtenidas, especialmente los plazos medios de terminación de los procedimientos de los beneficiarios, se ha seleccionado una muestra de expedientes de los que conforman el fichero de solicitudes recibidas entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, procediendo al cotejo de los datos con los expedientes físicos. Los resultados obtenidos son los siguientes:

³⁴ La obtención de los datos correspondientes a los criterios establecidos en esta fiscalización se produjo en abril de 2019.

En la CA de Andalucía, de 82 expedientes de los 45.778 que conforman el fichero se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas introducidas en el sistema en 5 expedientes, que suponen el 6 % de los analizados.

En Cantabria, de una muestra de 76 expedientes de los 23.636 que conforman el fichero de solicitudes, se obtiene los siguientes resultados:

- Se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas introducidas en el sistema en seis expedientes (7,89 %).
- En un expediente se advierten inexactitudes en el importe de la prestación.
- En un expediente se advierten debilidades en la determinación del servicio reconocido, y en otro, debilidades en relación con capacidad económica.
- En cuatro expedientes (5,26 %) se observan inexactitudes en el tipo de resolución.

En Castilla-La Mancha, el total de expedientes seleccionados han sido de 83 sobre una población de 30.322 solicitudes, destacando:

- Un 2 % de los expedientes presentan incidencias que afectan a la situación real de los mismos –un expediente aparece activo en la base de datos aportada mientras que el expediente físico contiene una resolución de extinción de la prestación, y otros dos expedientes archivados no ha sido acreditado documentalmente el fallecimiento y por tanto la causa del archivo-.
- Se han detectado incorrecciones en datos identificativos de los beneficiarios en 7 expedientes, que suponen el 8 % de los analizados; en cinco de los cuales se trata de inexactitudes en la introducción de los datos relativos a la fecha de nacimiento y en dos de ellos se advierten incorrecciones en la introducción del número de identificación fiscal (NIF).
- Se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas introducidas en el sistema en 37 expedientes, que suponen el 45 % de los analizados, en concreto en 10 de ellos se observan errores en la introducción de la fecha de alta en la aplicación, en 13 expedientes se advierten inexactitudes en la fecha de resolución de grado, en 23 expedientes se observan incorrecciones en la fecha de resolución del PIA y en 15 expedientes se advierten errores en la fecha de efectos de la resolución del PIA. Asimismo, en 11 expedientes (el 13 %) no se aporta la resolución del PIA que ha sido introducida en el sistema.
- Finalmente, en 3 expedientes (el 4 %) se observan incorrecciones en la prestación principal.

En Cataluña, de una muestra de 76 expedientes de los 72.284 que conforman el fichero de solicitudes recibidas, los resultados son:

Se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas introducidas en el sistema en 6 expedientes, que suponen el 8 % de los analizados.

- En 2 expedientes, el 3 % de los revisados, se advierten inexactitudes en el grado introducido en el sistema y la fecha de resolución de grado.

En Extremadura, se ha seleccionado una muestra de 76 expedientes de los 18.241 recibidos, destacando:

- En ninguno de los expedientes consta la fecha de alta en SISAAD de la prestación.
- En un expediente, el 1,32 % de los analizados, se advierten inexactitudes en la introducción del NIF del beneficiario.
- En 2 expedientes, el 2,63 %, se han observado debilidades en la fecha de nacimiento de los beneficiarios.
- Así mismo, se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas de solicitud introducidas en el sistema en 4 expedientes, que suponen el 5,26 % de los examinados.

En Illes Balears, se ha seleccionado una muestra de 76 expedientes de los 12.831 que conforman el fichero de solicitudes recibidas, obteniendo los siguientes resultados:

- Se han detectado errores en las fechas introducidas en el sistema, destacando las incidencias en la fecha de valoración, la cual no está disponible en 69 expedientes (91 %) y las producidas en 4 expedientes (5 %), en relación con la fecha de resolución de nómina y alta en nómina. También se han producido incidencias en ocho expedientes (el 10 %) en la introducción de fechas, ya sea de registro, nacimiento, resolución de grado o alta en el SAAD.
- En un expediente faltan las resoluciones de concesión de grado y de prestación económica.

En la Región de Murcia, de una muestra de 76 expedientes de un total de 11.330, se obtiene:

- Se ha verificado la existencia de inexactitudes en las fechas introducidas en el sistema respecto de la fecha de resolución de grado en 9 expedientes, que suponen el 11,8 % de los analizados. En concreto en 4 de ellos se ha introducido, en lugar de la que corresponde, la fecha correspondiente a la resolución de terminación del procedimiento por causas sobrevenidas, que generalmente obedece al fallecimiento del beneficiario.
- Así mismo, en 15 expedientes (el 19,7 %) se observan inexactitudes en las fechas introducidas en la resolución de PIA.

En La Rioja, se han detectado errores en las fechas introducidas en el sistema, que afectan a 58 expedientes (76 %) de una muestra de 76 (sobre una población de 3.925 solicitudes), destacando 41 de ellos en los que se observan errores en la introducción de la fecha de alta de la solicitud inicial, en 8 expedientes se observan debilidades en la fecha de resolución del grado, en 21 expedientes existen errores en la fecha de resolución de la prestación y 18 en la de inicio de la prestación, en 2 expedientes se advierten inexactitudes en el grado introducido en el sistema y en 2 expedientes se advierten inexactitudes en la introducción de la fecha de nacimiento de los beneficiarios.

Las deficiencias anteriores afectan a la actualización del SISAAD, por lo que resulta no cumplida la recomendación nº 3 del Informe 1.035³⁵ en las CCAA fiscalizadas. Esto no obstante, este Tribunal considera que deberían diferenciarse por un lado las necesidades del sistema estatal para la consecución de los fines establecidos en la LAPAD -la realización de estadísticas y el cálculo de la liquidación del nivel mínimo de protección a cargo de la AGE-, y por otro lado, los fines propios derivados de una gestión ágil y eficaz desde la óptica del beneficiario del sistema, sin que el empleo de recursos materiales y personales de la Administración autonómica dedicados a la primera finalidad mermen la adecuada prestación de los servicios sociales, fin último del sistema de dependencia.

II.2.3. Utilización del Número de identificación personal en los expedientes (Seguimiento de la recomendación 4ª del Informe 1.035 Tcu)

En anteriores actuaciones fiscalizadoras se pusieron de manifiesto debilidades en la identificación de los beneficiarios, constatándose la existencia de una disparidad de criterios entre las CCAA en cuanto al sistema para formar el número de identificación asignado a quienes no disponen de Documento Nacional de Identidad (DNI) o Número de Identidad de Extranjero (NIE), especialmente en el caso de menores de 14 años.

Por ello, en el informe nº 1.035 aprobado por el Tribunal de Cuentas se incluyó la siguiente recomendación con el número 4: “Las Comunidades Autónomas deberían adoptar las medidas necesarias para que todo usuario del Sistema disponga de un número de identificación personal, único y exclusivo, de carácter permanente, por lo que la solución más adecuada sería exigir en todo caso, independientemente de la edad, el DNI o NIE, como efectivamente exigen ya algunas CCAA, como es el caso de Castilla-La Mancha, Cataluña o la Comunitat Valenciana.”

³⁵ En este sentido, en el Informe 1.409 de Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013, se recomienda a las CCAA el “Actualizar la información remitida al NSISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial, con el fin de homogeneizar la información obrante en dicho Sistema y la recogida en sus propios sistemas de información, logrando así que el NSISAAD responda a las finalidades para las que fue creado y el IMSERSO pueda liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia”.

La valoración sobre su cumplimiento en el conjunto de las Comunidades Autónomas es la siguiente.

CUADRO 11 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 4

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cantabria	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Cataluña	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Extremadura	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
La Rioja	Tribunal de Cuentas	Cumplida total o sustancialmente
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	No cumplida
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	No cumplida
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	Cumplida total o sustancialmente
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	Cumplida total o sustancialmente
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida parcialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida total o sustancialmente
C. Foral de Navarra (2)	Cámara de Comptos de Navarra	No aplicable
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	Cumplida total o sustancialmente

Fuente: TCu y OCEX.

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón:** No aplicada; **Sindicatura de Cuentas de Asturias:** No cumplida; **Consello de Contas de Galicia:** Parcialmente aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra:** No aplicable; **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas:** Aplicada.

(2) Esta recomendación, según recoge el Informe aprobado por la **Cámara de Comptos**, no resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra puesto que ya estaba implantada con anterioridad.

El grado de cumplimiento de esta recomendación de forma total o parcial en el conjunto de CCAA ha sido del 87 %, si bien en el 12 % lo ha sido parcialmente.

Respecto de las Comunidades Autónomas analizadas por el Tribunal de Cuentas, se ha comprobado la atribución al expediente del correspondiente número del DNI u otro documento de identidad (NIE o pasaporte) para la identificación del beneficiario o bien soluciones identificativas para los menores de 14 años que se estiman adecuadas; salvo en Andalucía, que para identificar a los menores de esta edad en los sistemas de información y en el propio expediente, se utiliza indistintamente un DNI ficticio que genera el sistema o bien el número de expediente otorgado por el SISAAD.

II.2.4. Formación de expediente electrónico (Seguimiento de la recomendación 7ª del Informe 1.035 Tcu)

La recomendación séptima del Informe 1.035 estaba referida a que las CCAA establecieran un sistema de formación de expedientes electrónicos en relación con la gestión de la dependencia, sujeto, tanto en su estructura y formato, como en las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición, a las exigencias del Esquema Nacional de Interoperabilidad y del Esquema Nacional de Seguridad. Posteriormente, la Disposición adicional centésima cuadragésima primera de la Ley 6/2018, de 3 julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, creó la Tarjeta Social Universal como un *“sistema de información, al objeto de mejorar y coordinar las políticas de protección social impulsadas por las diferentes administraciones públicas”*, concibiéndose este documento digital como un expediente electrónico.

La utilización por las Administraciones Públicas de la Tarjeta Social Universal es voluntaria, *“sin perjuicio de que en todo caso deba transmitirse la información que actualmente conforma el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP)”*. El uso previsto en la citada ley estatal del sistema es, entre otros, *“la gestión de los datos identificativos de las prestaciones sociales públicas de contenido económico y situaciones subjetivas incluidas en su ámbito de aplicación y de sus beneficiarios, mediante la formación de un banco de datos automatizado”*, además de la explotación estadística. En su desarrollo, la Resolución de 27 de junio de 2019, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se extienden al Registro de Prestaciones Sociales Públicas las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación de la «Tarjeta Social Universal», previstas en la Resolución de 14 de septiembre de 2018, establece que *“dado que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas está llamado a desaparecer, al preverse su integración en la Tarjeta Social Universal, resulta conveniente durante este periodo transitorio, por razones de eficiencia, no continuar con la tramitación de los mencionados convenios que tendrían una vigencia temporal muy limitada, sino extender a dicho Registro las regulaciones previstas para la Tarjeta Social Universal”*.

La valoración sobre su cumplimiento en el conjunto de las Comunidades Autónomas es la siguiente.

CUADRO 12 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 7

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	En curso
Cantabria	Tribunal de Cuentas	En curso
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	En curso
Cataluña	Tribunal de Cuentas	En curso
Extremadura	Tribunal de Cuentas	En curso
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	En curso
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	En curso
La Rioja	Tribunal de Cuentas	En curso
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida parcialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	Cumplida total o sustancialmente
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	En curso
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	Cumplida total o sustancialmente
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida total o sustancialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	En curso
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	Cumplida total o sustancialmente
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	En curso
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	Cumplida total o sustancialmente

Fuente: TCU y OCEX.

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón**: Aplicada parcialmente; **Sindicatura de Cuentas de Asturias**: Cumplida; **Consello de Contas de Galicia**: Sustancialmente aplicada y **Cámara de Comptos de Navarra**: Totalmente implantada.

La recomendación analizada se encuentra en proceso de implantación en la mayoría de las CCAA, considerándose completamente cumplida en cinco de ellas.

Las actuaciones realizadas han puesto de manifiesto que en el ejercicio fiscalizado no se había incorporado la información prevista a la Tarjeta Social Universal, si bien se han ido firmando en los ejercicios 2021 y 2022 los respectivos Convenios entre el INSS y las CCAA para el impulso y consolidación del Sistema de la Tarjeta Social Digital, a fin de garantizar un sistema estable y periódico de actualización y consolidación del sistema de información como herramienta de gestión al servicio de las administraciones y organismos públicos con competencias en materia de gestión de prestaciones sociales de contenido económico.

II.2.5. Programas Formativos (Seguimiento de la recomendación 9ª del Informe 1.035 Tcu)

La LAPAD define en su artículo 2.5 los cuidados no profesionales como *“la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada”*

El artículo 18.4 de la citada Ley encomienda al Consejo Territorial del SAAD la promoción de acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales, que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso.

En este mismo sentido, el artículo 36 dispone que se atenderá a la formación básica y permanente de los cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia, promoviendo los poderes públicos los programas y las acciones formativas que sean necesarios, para lo cual *“se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales”*, especialmente con las Universidades.

Por su parte, la Ley 4/2009, en su art. 96, señala que *“se promoverán actividades específicas diseñadas para la formación teórica y práctica de las personas cuidadoras no profesionales que realicen actuaciones directas de atención y cuidado de personas”*.

Para contribuir a las distintas vías formativas, el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se concreta la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, introdujo una modificación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, estableciendo el acceso de los cuidadores no profesionales a esta formación. De forma específica se estableció que los cuidadores no profesionales podrían participar en la formación de oferta y tener prioridad en las acciones formativas.

Conforme al artículo 5.2 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, en materia de formación de oferta, los cuidadores no profesionales podrán participar en la formación de oferta sectorial de referencia en los ámbitos de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la autonomía personal, centros y servicios de atención a personas con discapacidad, acción e intervención social y sanidad.

Con objeto de dar cumplimiento a los preceptos anteriormente indicados, mediante Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecieron los criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

El acuerdo fijó las condiciones mínimas de esta formación básica y de apoyo a cuidadores no profesionales (población destinataria, los objetivos de las acciones de formación e información, su estructura, contenido y metodología) con la intención de que se impulsaran desde los sistemas públicos de servicios sociales, sanitario y educativo, así como, desde el subsistema de formación profesional para el empleo.

Estos criterios comunes de actuación debían ser desarrollados, ampliados o mejorados por cada una de las Administraciones Públicas en su ámbito competencia, para lo que se dispuso un plazo máximo de un año a partir de la fecha de aprobación del Acuerdo. Este plazo finalizó el 27 de noviembre de 2010.

Con posterioridad, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, realizó una reforma integral de la materia. En su desarrollo, el artículo 5.1.b), relativo a los destinatarios de las iniciativas de formación del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la citada Ley 30/2015, establece que en la oferta formativa para trabajadores ocupados, podrán participar “*los cuidadores no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, siempre que las acciones formativas en las que participen estén relacionadas con este ámbito de atención prioritaria para los poderes públicos y se tengan en cuenta las prioridades propuestas por las estructuras paritarias sectoriales correspondientes y los objetivos estratégicos establecidos en el correspondiente Plan Anual de Política de Empleo*”.

El Informe de fiscalización del que la presente actuación trae causa, tras poner de manifiesto la falta de impulso de las actuaciones formativas, incluyó la siguiente recomendación con el número 9: “El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y las Comunidades Autónomas deberían intensificar las actuaciones y programas formativos, previstos en los artículos 18.4 y 36 de la Ley de dependencia, dirigidos a los cuidadores no profesionales, que coadyuven de forma eficaz, mediante su adecuada cualificación profesional, al fomento del empleo en el marco de los servicios de atención a la dependencia”.

La valoración sobre su cumplimiento en el conjunto de las Comunidades Autónomas es la siguiente.

CUADRO 13 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 9

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cantabria	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cataluña	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Extremadura	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	No cumplida
La Rioja	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida total o sustancialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	En curso
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	No cumplida
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	No cumplida
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida parcialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	No cumplida
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	No cumplida
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	No aplicable (2)
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	En curso

Fuente: TCU y OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón**: Sustancialmente aplicada; **Consello de Contas de Galicia**: Parcialmente aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra**: No aplicada.

(2) Esta recomendación se considera no aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco puesto que según indica el **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas** en su informe la misma no resulta aplicable a las Diputaciones Forales, ámbito subjetivo de esta actuación fiscalizadora, por ser de competencia municipal las actuaciones en materia de información, orientación y formación para cuidadores no profesionales.

Únicamente en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha considerado totalmente cumplida, estando en curso o parcialmente cumplida en el 63 % de los casos.

Ninguna de las Comunidades analizadas directamente por el Tribunal de Cuentas ha desarrollado la normativa en los términos establecidos en la Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, que desarrolla las obligaciones que en materia de formación para cuidadores profesionales y no profesionales establecen los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD. Tampoco se han suscrito convenios con universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales, patronales y sindicales del tercer sector a los efectos del artículo 36 de la Ley.

Esto no obstante, en la mayoría de las Comunidades se han realizado diversas actuaciones que van desde la habilitación de personas cuidadoras, gerocultoras y auxiliares de ayuda a domicilio, la incorporación al mercado laboral de las personas cuidadoras no profesionales que así lo desean una vez concluida su prestación de cuidados no profesionales, o acciones de apoyo, formación e información dirigidas a personas cuidadoras no profesionales, la coordinación, organización y ejecución de talleres para cuidadores no profesionales.

II.3. ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA (seguimiento de la recomendación 5ª del Informe 1.035 TCU)

En las anteriores actuaciones fiscalizadoras se puso de manifiesto la ausencia en las CCAA de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia, así como que, en su gran mayoría, tampoco disponían de los instrumentos necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, que tienen la consideración de financiación afectada. Como consecuencia, se señalaba que la información facilitada por las CCAA al TCu sobre el coste de la aplicación de la Ley de dependencia se basa en gran medida en meras aproximaciones basadas en criterios de imputación a la dependencia de porcentajes de participación en el total de los gastos en servicios sociales.

Además, se señalaba que si bien la totalidad de las CCAA tienen en cuenta la capacidad económica de las personas dependientes para determinar su participación en el coste de las prestaciones, se había observado una gran disparidad entre las CCAA en cuanto a la valoración de dicha capacidad económica, no respetando en todas ellas el criterio establecido en la Ley de Dependencia de considerar tanto la renta como el patrimonio.

Las irregularidades anteriores motivaron la recomendación nº 5 del Informe 1.035:

“Las Comunidades Autónomas deberán promover las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo

Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de dependencia, se establecieron los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD y criterios para su participación económica en las prestaciones del Sistema. Las modificaciones normativas que se efectúen deberán comunicarse, como prevé el citado Acuerdo, a la Administración General del Estado”.

Como consecuencia de los criterios jurisprudenciales que se exponen en los subepígrafes siguientes, se ha considerado que esta recomendación se encuentra superada en gran medida y por lo tanto, no resulta aplicable; ello sin perjuicio de que se estima que las leyes autonómicas deberían modificarse en los términos señalados en este epígrafe.

En todo caso, en el siguiente cuadro se exponen los resultados derivados de las actuaciones de los órganos de control externo.

CUADRO 14 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 5

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida total o sustancialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	Cumplida parcialmente
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	No cumplida
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	No cumplida
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida total o sustancialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida total o sustancialmente
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	Cumplida parcialmente
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	No cumplida

Fuente: OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón:** Sustancialmente aplicada; **Consello de Contas de Galicia:** Sustancialmente aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra:** Aplicada parcialmente; **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas:** Razonablemente cumplida.

Para poder valorar la aportación exigida a las personas beneficiarias del Sistema se ha considerado preciso concretar previamente las distintas fuentes de financiación que lo sustentan y a las que se refieren los arts. 32 y 33 de la LAPAD.

II.3.1. Aportación de cada Administración

La cooperación entre la AGE y las CCAA establecida a lo largo de todo el articulado de la LAPAD encuentra su correlativo en materia de colaboración financiera al establecer que el coste de la atención a la dependencia debe recaer en ambas, señalando el art. 32.1 que “*La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos*”.

A su vez, a las entidades locales les corresponde continuar con la gestión de los servicios de proximidad relacionados con la dependencia –art. 12-, obteniendo la financiación correspondiente de su CA, fundamentalmente a través de convenios, y aportando los recursos necesarios respecto del coste no cubierto, pero no participan directamente en el sistema de financiación establecido en la Ley.

Para asegurar la sostenibilidad financiera del SAAD, desde la entrada en vigor de la Ley en 2007 hasta la plena instauración del sistema -previsto inicialmente en 2015-, la Ley introdujo *ex novo* la correlación entre tres niveles de protección y la obligación de financiarlos con los recursos presupuestarios adecuados, tanto por la AGE como por las CCAA. Los niveles de protección, establecidos en el art. 7 de la LAPAD, son los siguientes:

- Un nivel de protección mínimo, determinado y financiado por la AGE.
- Un nivel de protección acordado a través de convenios de colaboración interadministrativa y financiado entre la AGE y las CCAA. Cada CA está obligada a aportar al sistema al menos una cantidad igual a la suma de las aportaciones de la AGE al nivel mínimo y al acordado con esa Comunidad.
- Un tercer nivel de protección que puede establecer cada CA con cargo a sus presupuestos y que, de acuerdo con su ámbito competencial, pueden adoptar en su implementación “las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas”, según se señala en el art. 11.2.

La participación de la AGE en el nivel mínimo de protección está regulada en el art. 9 de la LAPAD, estableciéndose que “*El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema*”. Los parámetros utilizados para la asignación de los recursos a las comunidades autónomas son el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

En desarrollo de estas previsiones se dictó el RD 1050/2013 y la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

A su vez, el nivel acordado se configuró como una aportación adicional de la AGE a las CCAA que no necesariamente estaba dirigido a complementar el nivel mínimo, por cuanto podían financiarse gastos de formación, equipos de valoración, sistemas informáticos, etc.

Este segundo nivel estuvo dotado presupuestariamente desde 2007 hasta 2011, siendo suspendida su aplicación por la DA cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y, posteriormente, por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, incluida la DA centésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018³⁶; no obstante, la Disposición Transitoria primera de la LAPAD estableció la vigencia de este segundo nivel hasta el 31 de diciembre de 2015, creándose dudas en cuanto a la interpretación del precepto más allá de su ámbito de vigencia.

³⁶ Esta suspensión fue declarada constitucional en la STC 99/2016, de 25 de mayo, al entender que “*el nivel de protección acordado entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma se concibe en la Ley 39/2006 como contingente o potencial, dependiendo su existencia del mutuo concierto entre ambas partes, sin que exista un previo derecho a la citada cofinanciación estatal del nivel acordado, cofinanciación que queda sujeta a las decisiones adoptadas por el Estado a la hora de asignar prioridades de gasto en su propio presupuesto*”, añadiendo que “*la inicial aprobación de la norma transitoria impugnada no puede limitar o frenar el posterior ejercicio por las Cortes Generales de su potestad legislativa plena ex art. 66.2 CE, de modo que, en dicho período, no queda impedida la intervención del legislador para incidir en el texto o eficacia de la disposición*”.

Además de lo señalado en los párrafos precedentes, el sistema de financiación vigente desde el 1 de enero de 2014, fecha de entrada en vigor del RD 1050/2013, queda definido como sigue:

- El RD 1050/2013 estableció la obligación de que las CCAA expidan mensual y anualmente certificaciones del gasto total destinado a la dependencia. Esta certificación mensual es requisito inicial para que el IMSERSO liquide la asignación que corresponde a cada CA. Se ha de emitir con anterioridad al día 25 de cada mes y debe reflejar las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el período al que se refiera.
- Antes de finalizar el mes de febrero de cada año, el IMSERSO debe comunicar a las CCAA las cantidades libradas con cargo al Presupuesto General del Estado en concepto de nivel mínimo de protección correspondientes al ejercicio presupuestario inmediato anterior, como suma de las liquidaciones mensuales efectuadas .
- A su vez, las CCAA, según establece el art. 6 del RD 1050/2013, han de expedir, como máximo el 30 de abril de cada año, el certificado anual acreditativo de su aportación del ejercicio inmediato anterior.
- El IMSERSO realiza un control sobre las certificaciones emitidas y comprueba su concordancia con los datos que las CCAA han incorporado al SISAAD a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del Sistema. Para facilitar la transferencia de datos, el IMSERSO puso en marcha un procedimiento que permite la interoperabilidad del SISAAD con los sistemas de información de las CCAA. Esto no obstante, se ha comprobado que las necesidades del sistema establecido por el IMSERSO, dirigidas a comprobar los datos necesarios para la liquidación mensual del nivel mínimo, ocasiona continuas necesidades por parte de la CA de dirigir recursos materiales y humanos a fin de solventar las incidencias detectadas, detrayéndolos de la gestión de su sistema de dependencia.
- Sobre esta cuestión, el *Informe de Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013*, recomendó al IMSERSO *“Continuar, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes CCAA, analizando y depurando la información obrante en el SISAAD, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las CCAA competentes en esta materia y lograr la homogeneidad, con respecto a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre los sistemas de información estatal y autonómicos, evitando, de esta forma, la generación de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección y las distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia”*.

En cuanto a la cuantificación de los importes a satisfacer por la AGE, se estableció la continuidad de las cuantías previstas en la disposición transitoria undécima, apartado 2, del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, las cuales permanecieron invariables hasta la actualización llevada a cabo por el Real Decreto 1082/2017, de 29 diciembre, que determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aplicable a partir de 1 de enero de 2018. Las cantidades previstas por persona según el grado de dependencia reconocido son las siguientes.

CUADRO 15 FINANCIACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO

(euros/mes)

AÑOS	GRADO III	GRADO II	GRADO I
2014-2017	177,86	82,84	44,33
2018	190,13	84,89	47,38

Fuente: Elaboración propia.

Con posterioridad al ámbito temporal de esta fiscalización, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 actualizó en la Disposición adicional centésima vigésima novena las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, fijándolas en 235 euros, 94 euros y 60 euros, respectivamente, para el Grado III Gran Dependencia, Grado II Dependencia Severa y Grado I Dependencia Moderada. Además, procedió al establecimiento del nivel acordado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con una dotación de 566.394.840 euros, que será distribuido a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con la distribución territorial de la población potencialmente dependiente.

Los tres niveles de protección y la financiación que la LAPAD estableció para cada uno de ellos no guardan relación con las prestaciones establecidas en la Ley, tal y como se deriva tanto del catálogo aprobado por el Estado mediante Resolución de 23 de abril 2013, como de los catálogos aprobados por las CCAA. Efectivamente, en relación con el nivel mínimo de protección, el beneficiario del sistema no ostenta ningún derecho para reclamar su percepción, ya que su regulación obedece a las asignaciones financieras entre administraciones para la financiación del sistema, por lo que su derecho subjetivo deriva del contenido de las prestaciones de dependencia establecidas en los catálogos autonómicos.

Por lo tanto, a pesar de que el art. 32.2 de la Ley se refiere específicamente a que la AGE asumirá íntegramente el coste derivado del nivel mínimo de protección, realmente esta financiación no tiene relación con el coste de las prestaciones, especialmente en el caso de los servicios del catálogo, cuyo coste está muy por encima del nivel mínimo establecido. Esto unido a la suspensión de la financiación del nivel acordado a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y a las cuantías establecidas para la financiación del primer nivel, que han permanecido invariables durante muchos ejercicios, ha provocado un desplazamiento de la carga financiera en el sostenimiento del sistema hacia las CCAA.

II.3.2. Aportación de los beneficiarios

La LAPAD ha establecido un sistema mixto de financiación que combina las aportaciones públicas con las realizadas por los beneficiarios, de manera que en el artículo 33 se hacen depender estas últimas del tipo y coste del servicio y de la capacidad económica de las personas beneficiarias; además, se establece un mínimo común a todo el Estado para la determinación de la capacidad económica, que se concretará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del

Consejo Territorial del SISAAD y en atención a la renta y el patrimonio del solicitante, teniendo en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de prestación³⁷.

Pero la normativa estatal señalada se ha visto superada por reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁸, que exige para considerar cumplido el principio de legalidad tributaria no solo que una ley prevea la figura abstracta de la tasa y defina, también en abstracto, sus elementos esenciales, sino que se exige el principio de reserva de ley, por el que *“la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley”*³⁹.

La habilitación contenida en el art. 33 de la LAPAD relativa a que el Estado, mediante real decreto, cree las tasas por prestación de los servicios públicos asistenciales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia con las que articular el copago de los usuarios a la financiación de los mismos, según la literalidad de la Sentencia Tribunal Constitucional 27/2017, de 16 de febrero *“violaría los arts. 31.3 y 133 CE al chocar frontalmente con el principio de reserva de ley en materia tributaria que, incluso con la flexibilidad con la que este principio se refleja en las tasas, se extiende a la creación ex novo de tributos y configuración de sus elementos esenciales”*.

El establecimiento de tasas por las CCAA está estrechamente ligado a sus competencias materiales, de acuerdo con el reiterado principio constitucional de que *“la tasa sigue al servicio”*, por lo que, de acuerdo con la Sentencia de Pleno del TC 27/2017 de 16 febrero *“si la Comunidad Autónoma es competente para crear las tasas por prestación de los servicios asistenciales del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre las que se articula el «copago» instaurado en el art. 33 de la Ley 39/2006, también lo será para determinar el concepto concreto de capacidad económica del usuario dependiente que va a configurarse como elemento de cuantificación de las mismas”*. Finalmente, respecto de la adecuación de la normativa dictada en el marco previsto en la LAPAD, en la Sentencia se señala expresamente que mientras el Estado no fije las *“condiciones básicas de carácter sustantivo adicionales a las ya establecidas en el art. 14.7 de la Ley 39/2006, nada obsta a la Comunidad Autónoma a ejercer su competencia financiera estableciendo su propio concepto de capacidad económica, como elemento de cuantificación de las tasas por prestación de los servicios de atención social en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, siempre que respete las condiciones básicas impuestas por el art. 14.7 de la Ley 39/2006”*⁴⁰.

³⁷ En los sistemas asistenciales previos a la LAPAD establecidos por las CCAA y sus entidades locales también estaba establecida la determinación de la capacidad económica de los usuarios, sirviendo como barrera de entrada al sistema. La novedad de la LAPAD estriba en garantizar la universalidad del derecho subjetivo, de manera que todos los que cumplan los requisitos establecidos entran al sistema, y su capacidad económica sirve para modular la aportación o copago del coste del servicio o la cuantía de la prestación económica.

³⁸ Por todas, la Sentencia de Pleno del TC 27/2017 de 16 febrero.

³⁹ En la Sentencia TC 221/1992, de 11 de diciembre, se añade que *“la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE -, no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo”* sino que el *“grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible”* y es menor *“cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible”*.

⁴⁰ La Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad publicó la Resolución de 13 de julio 2012, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que sustituyó en esta materia a la anterior Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de política social, familias y atención a la dependencia y a la discapacidad, la cual fue previamente anulada por la sentencia de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), de 25 de Febrero de 2011. Ante la ausencia de un adecuado desarrollo del art. 14.7 de la ley por parte del Estado, algunas CCAA establecieron en su normativa la cautela de proceder a la adaptación de la misma cuando tal circunstancia aconteciera, previsión estimada innecesaria en varias resoluciones dictadas por Tribunales Superiores de Justicia, debido al reparto competencial entre el Estado y las comunidades ya señalado. Es lo que se conoce en nuestro sistema de fuentes como *“principio de complementariedad”*, es decir, que la intervención normativa del Estado como la de las Comunidades autónomas deba producirse de forma simultánea a través de los acuerdos del Consejo Territorial, el primero garantizando la igualdad y las segundas en el ejercicio de sus competencias normativas, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución.

Por lo tanto, las condiciones básicas sustantivas para el establecimiento de la aportación de los beneficiarios en el coste de los servicios del SAAD, de acuerdo con la doctrina constitucional, y *“que los entes públicos territoriales competentes deberán cumplir a la hora de crear las futuras tasas”* son:

- Como garantía de la universalidad en el acceso al sistema para la autonomía y atención a la dependencia, ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del sistema por no disponer de recursos económicos.
- Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal, por lo que en los servicios asistenciales y de manutención y hoteleros deberá crearse una tasa para instrumentalizar el copago de cada tipo de servicio asistencial, tomando como criterios de cuantificación el coste del servicio y la capacidad económica personal (y no familiar) del beneficiario dependiente.

También ha sido objeto de controversia la elección de la figura establecida para formalizar el copago -tasa o precio público-, de manera que sobre la base de la doctrina del Tribunal Constitucional iniciada con la Sentencia 185/1995, que establece que debe ser una tasa y no un precio público *“cuando la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar”*, se anuló la normativa que establecía los precios públicos a satisfacer⁴¹. La principal consecuencia de esta jurisprudencia⁴² ha sido la anulación, ante la reclamación interpuesta, de los copagos efectuados hasta la promulgación de una nueva ley que pudiera establecer las correspondientes tasas de las prestaciones.

Efectivamente, en la Comunitat Valenciana dos sentencias firmes de 2014 anularon el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales, por considerar el copago una tasa y no un precio público. La Generalidad Valenciana dictó dos normas con rango de Ley asumiendo dicho criterio, de manera que la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalidad, incorporó un nuevo Capítulo II, en el Título XI, con las *“Tasas por la prestación de servicios de atención social”*.

De acuerdo con las actuaciones realizadas por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana⁴³, *“la Secretaría Autonómica de Servicios Sociales y Autonomía Personal acordó, en julio de 2018, iniciar sendos procedimientos de revocación de los actos y resoluciones de determinación del precio público por la prestación del servicio de centros residenciales durante el año 2014, tanto para los usuarios que lo abonaron al centro en que estaban atendidos como para los que lo abonaron directamente a la Generalitat por estar atendidos en centros de titularidad pública”*, estimándose una devolución de precios públicos pagados indebidamente en centros residenciales en 2014 que ascienden a 30.085.305 euros, de los que se habían realizado 1.442.793 euros y provisionado la cantidad pendiente de devolución.

⁴¹ En concreto las sentencias de 1 de octubre de 2014 y la 4088/14 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que declara la nulidad de pleno derecho del Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales, sobre la base de estar ante la realidad jurídica de una tasa y falta de cobertura legal, por lo que se infringe de manera frontal el principio de reserva de ley. La Generalidad Valenciana, en normas con rango de ley, asumió dicho criterio, creando las *“Tasas por la prestación de servicios de atención social”*.

⁴² Entre otras, sentencia 822/2016 de 7 octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

⁴³ Informe especial sobre la dependencia -seguimiento de las recomendaciones realizadas por el tribunal de cuentas en su informe de 29 de mayo de 2014 y análisis de otros aspectos de la gestión de dependencia en la Comunitat Valenciana. Ejercicio 2019.

Finalmente, es relevante la sistematización del sistema tributario realizada por la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), al incluir en nuestro derecho la noción de prestación patrimonial de carácter público, de indudable relevancia a la luz de lo establecido en el artículo 31 de la Constitución, y distinguir en este concepto las de carácter tributario -tasas, contribuciones especiales e impuestos-, y las de carácter no tributario, es decir, *“las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general”*. Como señala su Exposición de Motivos, se trata de aclarar *“la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”*⁴⁴, poniendo fin a la oscilante jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, sobre si era o no relevante la forma de provisión de los servicios públicos en la determinación del régimen jurídico del ingreso percibido del usuario -tasa, precio público o precio privado-⁴⁵.

La nueva normativa determina que estamos ante una prestación patrimonial de carácter público no tributario cuando la tarifa de un servicio público sea percibida directamente por una persona jurídico-privada o por un concesionario al que se le encarga la gestión del servicio, siempre y cuando su recepción no sea voluntaria sino esencial y se preste en régimen de monopolio de hecho o de derecho -circunstancias que se producen en materia de servicios de dependencia-. En este caso, no tendrá la consideración de precio público, al no ser de titularidad pública, ni tampoco de tasa⁴⁶.

En definitiva, en la financiación de los servicios públicos coactivos o indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas debe admitirse como opción del legislador tanto la tasa como la tarifa, en este último caso cuando el servicio se presta en régimen de derecho privado, ya sea directamente o por medio de concesionario. En esta modalidad de prestación, al no estar ante figuras tributarias, se establece con carácter general el que el concesionario o la personificación privada solo está habilitada para exigir el pago de la tarifa ante la jurisdicción ordinaria, salvo que

⁴⁴ En la Disposición adicional cuadragésima tercera de la ley se afirma que “Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31. 3 de la Constitución”.

⁴⁵ En resumen, cabe señalar que la sentencia 185/1995 del TC no supuso tanto la declaración de inconstitucionalidad de la definición del art. 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, como de la deslegalización de todos los precios, incluidos aquellos que constituyen “prestaciones patrimoniales de carácter público y que, como tales, aparecen constitucionalmente reservados a Ley”, lo que motivó la Ley 25/1998, de 13 de julio, que optó como opción legislativa reconducir los precios públicos coactivos al ámbito de las tasas. Más adelante, la Ley de Economía Sostenible de 2011 supuso la calificación como tasa de las contraprestaciones de los servicios públicos incluso cuando el servicio se prestaba bajo una personificación jurídico-privada o por un concesionario, al considerar que “es irrelevante la forma de gestión y que el carácter de tasa resulta obligado cuando se trata de un servicio de recepción obligatoria, por ser necesario o no prestarse por el sector privado”. La reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo tampoco ayudó a aclarar la situación, de manera que las sentencias de 23 y 24 de noviembre de 2015 había que interpretarlas en el sentido de que cuando se afirmaba que la contraprestación del servicio de abastecimiento de agua, en un supuesto de concesión, tiene la naturaleza de “tasa”, y por tanto de tributo, lo hace para significar que debe entenderse a los solos efectos de la reserva de ley requerida. Todo ello frente a la opinión manifestada por la Dirección General de Tributos del Estado al considerar que si un ente local gestionaba el servicio público directamente, sin ningún tipo de delegación, debía exigirse una tasa, pero que, si la entidad que lo gestionaba era una sociedad privada municipal o una empresa privada por medio de un contrato administrativo de gestión de servicio, las contraprestaciones debían ser calificadas de ingresos de derecho privado.

⁴⁶ Esta nueva normativa ha sido declarada constitucional en la Sentencia 63/2019, de 9 de mayo de 2019, en la que se afirma que el alcance de la reserva de ley es distinto entre las prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria y no tributaria, de manera que para estas últimas es necesario que estén determinadas en una ley y se establezcan los criterios a partir de los cuales deben cuantificarse. En ambos casos se señala expresamente como doctrina constitucional que “el hecho de que la ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público no vulnera por sí misma el principio de reserva de ley”, aunque es cierto que la cuantía “constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley”. Ello no significa, sin embargo, “que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infra ordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”. En el caso de las tarifas a que se refiere en la prestación de servicios mediante el contrato de concesión de servicios, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 284.2 de la LCSP, “antes de proceder a la contratación de una concesión de servicios, en los casos en que se trate de servicios públicos, deberá haberse establecido su régimen jurídico”, por lo que “en todo caso corresponderá a la regulación específica del servicio público su configuración misma, incluida, por tanto, la forma de prestación y la colaboración de los usuarios en su financiación (mediante tributos o mediante tarifas)”.

debido al carácter público de la prestación se haya previsto mediante la ley configuradora que el concesionario pueda notificar a la Administración el impago de la tarifa para que se proceda a hacer efectiva por el procedimiento de apremio, previa notificación formal de la deuda⁴⁷.

Con posterioridad al ámbito temporal, hay que significar que el citado Acuerdo de 15 de enero de 2021 del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia propone realizar un “análisis del copago en su formulación actual en las distintas comunidades autónomas y de su impacto”, para lo cual propone:

- Aproximar mejor el coste efectivo de los servicios con objeto de, por un lado, asegurar la sostenibilidad económica del sistema, y, por otro, establecer límites adecuados al porcentaje máximo del coste que se financiará por los beneficiarios en función de su renta.
- Estudiar el mínimo exento en los copagos con objeto de aproximarlos progresivamente al umbral del 60 % de la renta mediana (considerado el umbral por debajo del cual se está en pobreza relativa).
- Mejorar la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

II.3.3. Financiación del sistema

Con el objetivo de valorar los criterios de imputación de gasto utilizados por las Comunidades Autónomas en sus comunicaciones con el SAAD y las aportaciones económicas realizadas, así como la determinación de las cuantías a pagar por los beneficiarios, se han analizado las certificaciones relativas al ejercicio fiscalizado, a los tres anteriores y al inmediato posterior, junto con la documentación presupuestaria y contable correspondiente al 2018 precisas para verificar dichos criterios de imputación. A continuación, se exponen los resultados obtenidos, siempre en relación con las ocho comunidades analizadas directamente por el Tribunal de Cuentas.

Financiación pública del sistema

El artículo 32 de la LAPAD establece que la aportación de la CA será, para cada año, al menos igual a la de la AGE en sus niveles mínimo y conveniado.

En la normativa legal analizada de todas las CCAA fiscalizadas se recoge, con mayor o menor detalle, la financiación del sistema público de servicios sociales con las aportaciones de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, las aportaciones finalistas de los presupuestos del Estado, junto con las aportaciones de las personas usuarias, de manera que se garantice por parte de la administración autonómica los recursos necesarios para asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones que se le reconozcan en las carteras de servicios sociales y para asegurar el funcionamiento de los servicios de su competencia, y consignar en los presupuestos las cantidades necesarias para ello.

Acorde con el carácter garantizado de las prestaciones recogidas bien en la ley o en el catálogo de servicios asistenciales aprobado, también se establece el carácter de ampliable respecto de los

⁴⁷ Una vez aclarada la situación tras la reforma operada por la Ley 9/2017 tras su entrada en vigor el 9 de marzo de 2018, quedaba pendiente dilucidar la situación jurídica conforme a la legislación precedente, esto es, desde la modificación introducida por la Ley de Economía Sostenible de 2011 hasta las últimas reformas de la LCSP, lo que se ha resuelto tras la Sentencia 909/2019, de 25 de junio, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo dictada en casación, la cual recoge la doctrina constitucional citada. En ella se señala que se “admite la constitucionalidad de la diferenciación entre una financiación tributaria y una financiación que se denomina “tarifaria” de los servicios públicos”, por lo que cabe “la posibilidad de que se prevea un régimen jurídico y financiero que difiera según que el servicio público se preste directamente por la administración o bien mediante personificación privada o mediante modalidades propias de gestión indirecta”, por lo que lo realmente relevante es que cuando “el legislador opte por financiar los servicios públicos mediante el sistema “tarifario” se satisfaga la garantía del principio de reserva de ley”.

créditos que se consignan en sus presupuestos para financiar las prestaciones garantizadas, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos o la norma reguladora.

En el cuadro siguiente se detallan las aportaciones de ambas Administraciones, estatal y autonómica en los ejercicios de referencia.

CUADRO 16 FINANCIACIÓN PÚBLICA, EJERCICIOS 2015-2019

(euros)

CCAA	EJERCICIO	Total gasto dependencia	Aportación Estado		Aportación CA	
			Importe	%	Importe	%
ANDALUCÍA	2015	1.132.320.071	241.627.717	21,34	890.692.354	78,66
	2016	1.166.560.518	232.933.456	19,97	933.627.062	80,03
	2017	1.164.490.226	228.072.671	19,59	936.417.555	80,41
	2018	1.260.757.868	246.367.604	19,54	1.014.390.264	80,46
	2019	1.356.047.960	259.974.585	19,17	1.096.073.375	80,83
CANTABRIA	2015	101.518.168	18.052.325	17,78	83.465.843	82,22
	2016	101.563.315	16.473.786	16,22	85.089.529	83,78
	2017	101.962.479	20.811.481	20,41	81.150.998	79,59
	2018	106.082.852	17.727.362	16,71	88.355.490	83,29
	2019	118.904.426	19.147.388	16,10	99.757.038	83,90
CASTILLA-LA MANCHA	2015	361.047.592	57.712.050	15,98	303.335.543	84,02
	2016	366.016.364	57.131.803	15,61	308.884.561	84,39
	2017	409.208.928	60.601.733	14,81	348.607.195	85,19
	2018	435.556.350	68.770.628	15,79	366.785.721	84,21
	2019	446.920.593	73.521.092	16,45	373.399.501	83,55
CATALUÑA	2015	1.332.680.795	211.678.951	15,88	1.121.001.844	84,12
	2016	1.191.580.099	180.758.436	15,17	1.010.821.663	84,83
	2017	1.238.856.195	173.327.122	13,99	1.065.529.073	86,01
	2018	1.282.667.172	195.168.600	15,22	1.087.498.572	84,78
	2019	1.310.563.070	200.143.387	15,27	1.110.419.683	84,73
EXTREMADURA	2015	286.352.506	35.442.740	12,38	250.909.766	87,62
	2016	292.069.374	32.525.475	11,14	259.543.899	88,86
	2017	293.458.154	38.640.719	13,17	254.817.435	86,83
	2018	300.519.141	42.618.832	14,18	257.900.309	85,82
	2019	305.293.461	43.676.837	14,31	261.616.624	85,69
ILLES BALEARS	2015	77.736.464	16.113.771	20,73	61.622.693	79,27
	2016	121.959.525	21.582.731	17,70	100.376.794	82,30
	2017	131.550.864	19.166.416	14,57	112.384.448	85,43
	2018	146.783.109	24.395.734	16,62	122.387.375	83,38
	2019	163.925.390	21.574.001	13,16	142.351.389	86,84
REGIÓN DE MURCIA	2015	184.362.161	44.930.129	24,37	139.432.032	75,63
	2016	193.196.330	47.120.681	24,39	146.075.649	75,61
	2017	203.109.473	46.290.940	22,79	156.818.533	77,21
	2018	208.473.574	35.862.152	17,20	172.611.422	82,80
	2019	226.774.004	37.314.844	16,45	189.459.160	83,55
LA RIOJA	2015	57.031.884	9.139.508	16,03	47.892.376	83,97
	2016	57.470.858	9.108.750	15,85	48.362.108	84,15
	2017	60.133.732	9.652.485	16,05	50.481.247	83,95
	2018	63.179.033	10.597.522	16,77	52.581.511	83,23
	2019	64.519.050	10.543.606	16,34	53.975.444	83,66

Fuente: certificaciones emitidas por la CA

La información para la elaboración del certificado anual justificativo de la actividad realizada y la aportación económica destinada a la financiación del Sistema de Atención a la Dependencia por parte de cada CA se extrae íntegramente de su sistema contable, los cuales presentan las

deficiencias señaladas en el epígrafe II.4. El detalle de los servicios y prestaciones económicas que conforman la cuantía total del gasto imputado en 2018 para cada CA figura en el Anexo 8.

Financiación aportada por los beneficiarios

En todas las CCAA fiscalizadas se ha establecido, entre los deberes de las personas usuarias de los servicios sociales, el de contribuir a la financiación del coste del servicio.

De acuerdo con lo señalado en el epígrafe II.3.2, en la determinación del copago intervienen dos factores: la forma de prestación del servicio y el régimen de copago establecido, elementos que se analizan a continuación para cada una de las Comunidades.

Forma de prestación del servicio y régimen de copago

En Andalucía se prevén las siguientes fórmulas de prestación: gestión directa, indirecta y régimen de concierto social. No se ha recogido una preferencia por la gestión directa y entre las otras dos modalidades se le ha dado prioridad al concierto social.

En esta Comunidad Autónoma se ha producido un desarrollo normativo de la materia en una pluralidad de normas. La Orden de 10 de marzo de 2016, por la que se modifican los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad dictada en desarrollo de la anterior Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, reconoce la dispersión normativa y recomienda abordar en una misma norma los costes máximos de las plazas objeto de concertación⁴⁸.

Para la atención del Servicio de Atención Residencial y de Centro de Día con centros concertados, tanto públicos como privados, el régimen de facturación y pago es el establecido en la Orden de 26 de febrero de 2014 de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales⁴⁹, por la que se modifica la de 30 de agosto de 1996 y se regula la concertación de plazas para centros de atención especializada para los sectores de personas mayores y personas discapacitadas. De acuerdo con esta normativa, la entidad contratista emite dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que correspondan los servicios prestados, junto a la factura o certificado -dependiendo de si es una entidad privada o pública-, una liquidación en la que constan los datos relativos a la financiación de las plazas durante la mensualidad anterior. Recibida la documentación, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía abona mensualmente el importe correspondiente a las plazas efectivamente ocupadas, una vez descontada la aportación de las personas usuarias. La determinación concreta del copago, en función de la capacidad económica y del porcentaje que, de acuerdo con lo establecido en materia de dependencia, deba aplicarse sobre la misma recae en la entidad contratista, si bien se comprueba por la Agencia que los datos indicados por el centro son correctos. En todo caso, la recaudación final de estos importes compete al centro, quien afronta también, en su caso, los posibles casos de impagos que se produzcan.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad

⁴⁸ Para el ejercicio fiscalizado, y en desarrollo de la citada Orden de 10 de marzo de 2016, estuvo vigente la Resolución de 27 de junio de 2018, de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisan los costes máximos de plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad, en la que se actualizan los costes máximos de los tipos de plazas con efectos a partir del día 1 de julio de 2018.

⁴⁹ Modificada, con posterioridad al ámbito temporal de la fiscalización, mediante Orden de 19 de diciembre de 2019, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

Para la determinación de la capacidad económica de la persona usuaria se tiene en cuenta su renta y patrimonio, lo que resulta acorde con las previsiones de la LAPAD. También garantiza la ley una cantidad mínima de libre disposición para gastos personales, que se habrá de determinar reglamentariamente en función de la naturaleza de los servicios, si bien este desarrollo no se ha llevado a cabo, así como tampoco la regulación de las prestaciones exentas de aportación por las personas usuarias, lo que debería estar contemplado en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, que aún no ha sido aprobado.

En Cantabria, el artículo 54 de la Ley 2/2007 regula los supuestos de gestión directa, especialmente en relación con las prestaciones económicas garantizadas en la Cartera de Servicios. A su vez, en el art. 55 se habilita a las Administraciones Públicas a establecer conciertos o convenios de colaboración u otras modalidades de cooperación con otras Administraciones o con entidades prestadoras de servicios sociales, así como a encomendar la prestación o gestión de estos servicios. No se contempla una preferencia por la gestión directa de los servicios de dependencia respecto de otras formas de colaboración privada en el sistema.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

También resulta relevante la gestión indirecta de los servicios de la dependencia en colaboración con entidades locales mediante la suscripción de convenios tanto en el ámbito residencial, de centros de día y de servicio de ayuda a domicilio. La aportación de los beneficiarios del sistema en estos casos se calcula de la misma forma que en la concertación de plazas.

La Orden EMP/48/2009 regula la aportación económica de las personas usuarias en función del nivel de renta y del patrimonio, estableciendo las reglas para su determinación, lo que resulta acorde con las previsiones de la LAPAD.

El copago de las prestaciones y servicios está configurado como precios públicos y se regulan en el Decreto 33/2012, de 26 de junio, concretándose las cuantías en la Orden SAN/22/2013, de 23 de diciembre⁵⁰ que, sin embargo, no se acompaña de la preceptiva memoria justificativa.

En la disposición adicional única de esta última norma se establece la delegación de la gestión y liquidación de la aportación de los usuarios en la entidad prestadora del servicio, de manera que estas cantidades se consideran parte del pago del servicio prestado. En el ejercicio fiscalizado también estuvo vigente la Orden UMA/27/2018, de 29 de junio, por la que se fijan los precios públicos de las prestaciones y servicios del Instituto Cántabro de Servicios Sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia a partir de su entrada en vigor y que tampoco se acompañó de la memoria justificativa⁵¹.

⁵⁰ Derogó a la anterior Orden SAN/24/2012, de 28 de junio, al considerar necesario “proceder a la revisión de los precios públicos a fin de adecuarlos a la situación económica sin generar desequilibrios para las entidades prestadoras de los servicios”.

⁵¹ La Comunidad Autónoma ha manifestado que, en el momento de realización de la fiscalización, está trabajando en la elaboración de una nueva Orden que irá acompañada de la preceptiva memoria.

En Castilla-La Mancha, la Ley 14/2010 establece una preferencia para la gestión directa sobre todas las demás, permitiendo no obstante utilizar cualquiera de las fórmulas de gestión indirecta o colaboración previstas en el ordenamiento jurídico a través de entidades privadas de carácter social o mercantil.

En los Servicios de Atención Residencial, Centros de Día y Centros Ocupacionales de titularidad pública, tanto de gestión directa como indirecta, las aportaciones de los usuarios se realizan por las plazas residenciales y por las de estancia diurna, resultando de aplicación la Resolución de 26 de agosto 1987 del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales sobre Ingresos, Traslados y Permutas en Centros residenciales, en la que se establece como participación en el coste de la financiación de las estancias residenciales el 75 % de la base de cálculo, constituida por sus ingresos totales líquidos y del 25 % para las estancias diurnas, también sobre los ingresos totales líquidos⁵². Para los centros de titularidad privada con los que se contratan plazas mediante concierto, se aplican los precios fijados por la Orden de 20/06/2012 de la Consejería de Bienestar Social, los cuales se trasladaron al Acuerdo Marco de Residencias de Mayores para 2015-2016, aplicable en el ejercicio 2018. Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

En las plazas residenciales subvencionadas con entidades locales y otras entidades sin ánimo de lucro existen unos precios medios adjudicados por provincias en el ejercicio 2018 para cada una de las plazas objeto de subvención, en las que las entidades beneficiarias justifican en los plazos convenidos el coste total de la actividad, así como las relaciones de personas usuarias con sus aportaciones económicas y estancias efectivas, lo que motiva que en este caso no exista un ingreso en la contabilidad de la Administración, sino un menor gasto por el copago de los usuarios. Para el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), la Orden 1/2017, de 13 de enero, por la que se establecen los criterios de financiación para la suscripción de convenios con las entidades locales, se fijó la participación financiera en un 76 % por parte de la Consejería de Bienestar Social y del 24 % por parte de la entidad local para el concepto de horas, y del 100 % del coste a cargo de la Consejería en los desplazamientos, de manera que la cuantía de la aportación de los usuarios la establece y regula cada entidad local a través de sus respectivas ordenanzas.

En el ejercicio fiscalizado estuvo vigente el Decreto 26/2013, el cual solo recoge en esta materia el que, de acuerdo con los artículos 14.7 y 33.1 de la Ley 39/2006, la capacidad económica personal de los beneficiarios de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se calculará valorando el nivel de renta y patrimonio de la persona interesada y los beneficiarios participarán en la financiación de las mismas según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal, pero sin desarrollar las normas que recojan su determinación.

Con posterioridad al ejercicio fiscalizado se ha solventado esta situación, al dedicar el Capítulo V del Decreto 1/2019, de 8 enero, a la determinación y comprobación de la capacidad económica. Se establece el principio general de que la capacidad económica del solicitante será la correspondiente a su renta, modificada al alza por un porcentaje del valor de su patrimonio neto diferente según la edad del dependiente, con criterios concretos para su determinación y comprobación, lo que resulta acorde con las previsiones de la LAPAD.

⁵² Mediante la Resolución de 10/07/2012, de la Dirección General de Mayores, Personas con Discapacidad y Dependientes, relativa a la liquidación de estancias en los centros para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha, se estableció que para establecer la base de cálculo para determinar la aportación mensual de las personas usuarias de centros residenciales la misma "estará integrada por el importe de las pagas ordinarias y extraordinarias que perciban".

En Cataluña, el art. 66.3 de la Ley 12/2007 señala que el coste de referencia que determina la participación del usuario en la financiación del servicio debe tenerse en cuenta tanto en los centros de titularidad pública como en los centros privados acreditados. No se contempla una preferencia por la gestión directa de los servicios de dependencia respecto de otras formas de colaboración privada en el sistema.

El desarrollo de las previsiones legales se ha realizado mediante el Decreto 142/2010, además del Decreto 394/1996, de 12 de diciembre, por el que se establece el régimen de contraprestaciones de los usuarios en la prestación de servicios sociales y se aprueban los precios públicos para determinados servicios sociales prestados por la Generalitat de Catalunya, vigente también en el ejercicio fiscalizado.

En el caso de los centros concertados y los centros propios en régimen de gestión delegada el copago se cobra directamente por las entidades adjudicatarias y este importe se deduce de la facturación mensual presentada. Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

De acuerdo con la estructura territorial establecida en la Ley Autonómica, la participación de las entidades locales en la gestión de las prestaciones de dependencia resulta relevante. Así, el art. 31 les atribuye, entre otras funciones, el promover la creación de centros y servicios correspondientes al ámbito de los servicios sociales especializados y gestionarlos en coordinación con la Administración de la Generalidad y el ente local supramunicipal correspondiente. Por su parte, el Decreto 142/2010 les atribuye en su art. 3 la competencia para establecer el copago de la prestación de teleasistencia y la prestación de ayuda a domicilio. A este respecto, para la colaboración entre ambas administraciones ha estado vigente en el ejercicio fiscalizado el contrato programa 2016-2019.

En el caso de colaboración con las entidades locales para las plazas residenciales, las plazas subvencionadas son gestionadas por la Administración Autonómica y por tanto las entidades locales no llevan a cabo ninguna gestión relacionada con el copago.

En los arts. 66 y 67 de la Ley 12/2007 se establecen que la participación de las personas beneficiarias se determinará en función de la naturaleza del servicio, el coste de referencia, la capacidad económica -especialmente el nivel de renta- y la edad de población a quien se dirige la prestación o el servicio. La fijación de las cuantías concretas de la participación corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma a través del módulo social. A fin de atender situaciones de insuficiencia de recursos del usuario, se establece un sistema de bonificaciones en función del nivel de renta personal y de las obligaciones económicas respecto a las personas que el usuario tenga a su cargo.

Ha estado vigente en esta CA el Decreto 142/2010, la Orden BSF/130/2014 y la Orden ASC/433/2007, que regulan los criterios para calcular el copago y la capacidad económica en función de la renta de la persona beneficiaria y del patrimonio neto, lo que resulta acorde con las previsiones de la LAPAD.

La gestión, liquidación y recaudación de la contraprestación del servicio establecida corresponde a los órganos o entes que prestan el servicio, de manera que la contraprestación por los servicios sociales en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Catalunya está sujeta al ordenamiento aplicable en materia de precios públicos, y se exigirán mediante el procedimiento de apremio una vez transcurridos seis meses desde su vencimiento sin que se haya obtenido el

ingreso, previendo la posibilidad de que la recaudación se delegue en las entidades que realicen la prestación del servicio, en cuyo caso estos importes tienen la consideración de un menor gasto para la administración.

Para la recaudación, el art. 67.3 de la Ley 12/2007 establece que el usuario puede participar en el coste del servicio mediante la aplicación compensatoria en origen de las pensiones económicas públicas de las que pueda ser beneficiario, señalando expresamente que en el caso de que se produzcan impagos, el departamento competente en materia de servicios sociales debe iniciar los trámites legales adecuados para recuperar los importes debidos. En el caso de gestión indirecta, el art. 5 del Decreto 142/2010 señala que el importe de las prestaciones económicas otorgadas a las personas beneficiarias puede ser abonado directamente por la Administración autonómica a la entidad proveedora del servicio previa información a la persona beneficiaria. Esta normativa, en la medida que supone una compensación o retención en la fuente de las pensiones económicas públicas, vulnera lo dispuesto en el art. 44 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), que impide que las prestaciones de la Seguridad Social, y dentro de las mismas, las pensiones, así como los beneficios de sus servicios sociales y de la asistencia social, sean objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento, salvo en los casos contemplados en dicho precepto, especialmente las obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social, sin que por tanto se incluyan expresamente las deudas provenientes del sistema de dependencia.

Esto no obstante, como se señala en el epígrafe II.4.2, la norma autonómica se considera adecuada desde el punto de vista de la gestión de los supuestos de falta de pago de la participación a cargo del beneficiario y para asegurar los reintegros que se dicten, dada la insuficiencia de las normas establecidas en la legislación estatal, por lo que se estima la necesidad de modificación del citado art. 44 de la LGSS.

El cálculo de la participación del copago se realiza según dispone el Catálogo, especificándose en la propuesta de PIA la capacidad económica del beneficiario, la cual no es objeto de notificación, lo que se considera una merma de los derechos del beneficiario.

En la CA de Extremadura, el artículo 19 de la Ley 14/2015 establece las siguientes formas de provisión del servicio: la gestión directa o medios propios, que será la forma de provisión preferente; el régimen de concierto social, de acuerdo con la Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura⁵³; y finalmente, mediante gestión indirecta, en virtud de alguna de las fórmulas establecidas en la normativa aplicable.

De acuerdo con la estructura territorial establecida en la ley autonómica respecto del ámbito competencial de las entidades locales, su participación en la gestión de las prestaciones de dependencia, tanto de gestión directa como indirecta resulta relevante.

En la colaboración con las entidades locales se establecen las siguientes aportaciones de la CA: 11.000 euros/plaza/año para los servicios residenciales de titularidad municipal, 6.100 euros/plaza/año para los Centros de Día de titularidad municipal y 13.000 euros/plaza/año para los centros de titularidad del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la

⁵³ En la exposición de motivos de dicha ley se reconoce que la gestión indirecta sometida "a los clásicos procedimientos de contratación pública nunca han mostrado un encaje perfecto con la adecuada respuesta a los requerimientos de los servicios dirigidos a personas en especiales y complejas situaciones de vulnerabilidad", sancionado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al reconocer expresamente en su disposición adicional cuadragésimo novena la competencia legislativa de las comunidades autónomas para emplear estos instrumentos de concertación en régimen de autorización al margen de la normativa de contratos para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.

Dependencia (SEPAD) de gestión municipal. En todas estas situaciones, el concierto establece a favor de los municipios la gestión y cobro de la aportación del beneficiario.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

En el artículo 45 de la Ley 14/2015 se establece que la participación de los beneficiarios se fijará atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad, solidaridad y progresividad. Corresponde al Catálogo de Prestaciones determinar la participación económica de las personas usuarias, para lo que se deberá tener en cuenta la naturaleza de la prestación, el coste de referencia y la capacidad económica de la persona, especialmente, su nivel de renta y patrimonio así como las circunstancias sociales en las que se encuentre, lo que resulta acorde con los criterios fijados en la LAPAD.

Sin embargo, en tanto no se ha producido la necesaria actualización del Catálogo de Prestaciones, se mantiene vigente la Orden de 30 de noviembre 2012, que no incluye el régimen jurídico del copago⁵⁴. En el ejercicio 2018 se estableció un precio público de 1.122,96 euros /mes, independientemente de que el servicio se preste directa o indirectamente. contemplándose diversas exenciones y reducciones.

Para la determinación de la capacidad económica resulta de aplicación el Decreto 78/1994, que tiene en cuenta la renta familiar y no únicamente la personal, en contra de lo dispuesto en la Ley estatal. Además, solo en relación con el servicio de atención residencial y las prestaciones económicas se considera el patrimonio de la persona beneficiaria a efectos de determinar su capacidad económica, cuando según la LAPAD el patrimonio habría de ser tenido en cuenta respecto de todas las prestaciones, sin perjuicio de que en la práctica no se utiliza el patrimonio en la determinación de la capacidad económica del beneficiario. Por lo tanto, no se tiene en cuenta el patrimonio, lo que contradice los criterios fijados en la LAPAD y la previsión legal autonómica al respecto.

El cálculo de la participación del copago se realiza efectivamente según las rentas del beneficiario y se especifica la capacidad económica así obtenida y su repercusión en la participación en las resoluciones que son comunicadas por la administración; sin embargo, en los expedientes de la muestra analizada en los que hubiera procedido considerar el patrimonio neto según establecen los arts. 2 y 4 de la Orden de 7 de febrero 2013, esto no se ha llevado a cabo, limitándose a requerir información sobre si se realiza la declaración del patrimonio y si se tienen bienes y derechos de contenido económico excluyendo la vivienda habitual.

En la CA de las Illes Balears, el art. 89 de la Ley 4/2009 señala las siguientes fórmulas de prestación: gestión directa, régimen de concierto, gestión indirecta y convenios con entidades sin ánimo de lucro. No se contempla una preferencia por la gestión directa de los servicios de dependencia respecto de otras formas de colaboración privada en el sistema.

⁵⁴ Como consecuencia de este desarrollo, en el ejercicio fiscalizado ha estado vigente la siguiente normativa: El Decreto 78/1994, de 31 de mayo, sobre exenciones y reducciones de las cuantías de los precios públicos por servicios en residencias y clubes de ancianos y guarderías infantiles dependientes de la Consejería de Bienestar Social; la Resolución de 25 de enero de 2018, de la Vicepresidenta y Consejera, por la que se publican las tarifas actualizadas de las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018; el Decreto 7/2006, de 10 de enero, por el que se crean las estructuras de coordinación de la Atención Sociosanitaria y el Servicio Público de Atención Sociosanitarias en su modalidad tipo dos (t2) y se establece su Régimen Jurídico; el Decreto 131/2006, de 11 de julio, por el que se crea el Servicio Público de Cuidados Personales y Atención a Situaciones de Dependencia, modalidad tipo tres (t3), y se establece su régimen jurídico.

El art. 89 *quater* del mismo texto legal determina el carácter no lucrativo de las prestaciones no gratuitas, así como la prohibición de cobrar a las personas usuarias cantidad alguna al margen del precio público establecido; si bien permite el cobro por servicios complementarios al margen de los precios públicos estipulados siempre y cuando sea autorizado por la administración competente.

Esta normativa ha sido desarrollada por el Decreto 48/2017, de 27 octubre, de las Illes Balears, que establece los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales, en cuyo art. 25, relativo al pago del coste del concierto, se señala que *“las cantidades correspondientes a las cuotas abonadas por las personas usuarias, en el caso de los servicios en los que se prevea su participación económica, deberán ser deducidas previamente de la factura correspondiente”*, sin que se aluda ni en la ley ni en su desarrollo reglamentario al régimen jurídico de los impagos en caso de concierto.

De acuerdo con la estructura territorial establecida en la ley autonómica respecto del ámbito competencial de los consejos insulares y de los municipios, la participación de estas entidades locales en la gestión de las prestaciones de dependencia, tanto de gestión directa como indirecta resulta relevante.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

Los procedimientos específicos de cobro es responsabilidad de los prestadores directos del servicio, ya se trate de corporaciones locales, entidades mercantiles o sin ánimo de lucro. A estos efectos, la Administración autonómica comunica al proveedor del servicio qué participación corresponde al usuario, de acuerdo con su capacidad económica. En la liquidación final, a los efectos de las cantidades que la Administración autonómica abona a los proveedores de los servicios, se descuentan las cantidades correspondientes a la participación de los usuarios.

En el art. 74 de la Ley 4/2009 se establece que la participación de los beneficiarios se fijará reglamentariamente de acuerdo con criterios que habrán de respetar la capacidad económica de la persona usuaria y el principio de universalidad. Se determina así mismo que la fijación de las cuantías concretas de la participación corresponde a la administración titular de cada uno de los servicios, correspondiendo a la Administración de la Comunidad Autónoma fijar el importe del módulo social.

En esta CA se ha producido el desarrollo normativo de esta mínima regulación legal autonómica con la aprobación del Decreto 84/2010, de 25 de junio, que fija los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación de las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En dicho Decreto 84/2010 se establecen dos factores para determinar la participación económica de la persona beneficiaria:

- La naturaleza de la prestación de dependencia reconocida y el módulo social, siendo este el coste del servicio a cargo de la Administración a partir de los indicadores de referencia para cada servicio.
- La capacidad económica de las personas beneficiarias, definida exclusivamente respecto de los ingresos derivados del trabajo y del capital, sin que existan disposiciones aplicables respecto del patrimonio, lo que resulta contrario a los criterios de determinación de la capacidad económica fijados en la LAPAD.

En la muestra analizada se ha verificado la inclusión de la información relativa a la cuantía del copago en las resoluciones que son comunicadas por la administración a los interesados, pero se obvian los cálculos internos conducentes al copago concreto según la capacidad económica, por lo que no ha podido acreditarse la concordancia con la normativa aplicable además de suponer una limitación en los derechos del beneficiario.

En la CA de la Región de Murcia, el art. 7 bis de la Ley 3/2003 señala las siguientes fórmulas de prestación: gestión directa, gestión indirecta en el marco general de la normativa de contratación del sector público, conciertos sociales con entidades privadas con o sin ánimo de lucro y convenios con entidades de iniciativa social. No se contempla una preferencia por la gestión directa de los servicios de dependencia respecto de otras formas de colaboración privada en el sistema.

Se establece la prohibición de que las entidades concertadas cobren a las personas usuarias cantidad alguna al margen del precio público establecido y se garantiza que, con independencia de la forma de prestación del servicio, el usuario mantendrá como mínimo un 15 % de sus ingresos para su libre disposición. Dicha cantidad de ingresos no podrá ser inferior al equivalente al 20 % del IPREM vigente, salvo en los meses de junio y diciembre, que será del 40 %.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

De acuerdo con las competencias previstas en esta materia a favor de las entidades locales en el art. 24 de la ley autonómica, resulta relevante la participación del sector local en la gestión de las prestaciones de dependencia, tanto de forma directa como indirecta. En este sentido, la red de centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia prevista en el art. 3 del Decreto 306/2010, incluye los centros y servicios públicos de titularidad de las entidades locales de la Región de Murcia; se les reconoce la gestión indirecta de los servicios de dependencia, mediante la suscripción de convenios de colaboración, tanto en el ámbito residencial como de centros de día y de servicio de ayuda a domicilio.

Esta normativa ha sido desarrollada por el Decreto 10/2018, de 14 de febrero, que establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad.

El Decreto 126/2010, de 28 de mayo, establece los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de

la Región de Murcia, desarrollado por la Orden de 27 de junio de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen los precios públicos por la prestación de los servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema de Servicios Sociales con financiación Pública en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta normativa se sustenta jurídicamente en el artículo 21 del Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, que determina que la creación, modificación y supresión de los precios públicos se realizará mediante orden del consejero competente por razón de la materia.

Se establecen dos factores para determinar la participación económica de la persona beneficiaria:

- La naturaleza de la prestación de dependencia reconocida y los precios de referencia que se adjudican a cada una de ellas.
- La capacidad económica de las personas beneficiarias, definida tanto respecto de los ingresos derivados del trabajo y del capital como del patrimonio, respetando así los criterios de determinación de la capacidad económica fijados en la LAPAD; sin embargo, se tiene en cuenta la renta familiar y no únicamente la personal, en contra de la jurisprudencia establecida al respecto sobre lo dispuesto en la ley estatal.

En la muestra analizada se ha verificado la inclusión de la información relativa a la cuantía del copago en las resoluciones que son comunicadas por la administración a los interesados, pero se obvian los cálculos internos conducentes al copago concreto según la capacidad económica, por lo que no ha podido acreditarse la concordancia con la normativa aplicable además de suponer una limitación en los derechos del beneficiario.

En la CA de La Rioja, el art. 61 de la Ley 7/2009 señala las siguientes fórmulas de prestación: gestión directa, régimen de concierto, gestión indirecta y convenios con entidades sin ánimo de lucro. También se reconoce a las entidades locales riojanas la competencia para *“organizar la prestación de servicios sociales de acuerdo con la normativa de régimen local y conforme a lo establecido en la presente ley”*.

No se contempla una preferencia por la gestión directa de los servicios de dependencia respecto de otras formas de colaboración privada en el sistema, y entre las formas de gestión no directa se prioriza el régimen del concierto social, siempre que *“existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social”*, definido como *“el instrumento organizativo de naturaleza no contractual por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública cuya financiación, acceso y control sean públicos, a través de entidades de iniciativa privada, con los requisitos que se establezcan en esta ley y en la normativa por la que se desarrolle reglamentariamente”*⁵⁵.

Se ha comprobado que en los documentos de los respectivos convenios, conciertos, y contratos siempre se incluye la obligación de la entidad que gestiona el servicio de recaudar la cantidad correspondiente a la participación del usuario; no obstante, en ningún caso se han establecido normas en relación con los impagos de los importes debidos.

De acuerdo con la estructura territorial establecida en la Ley Autonómica respecto del ámbito competencial de las entidades locales, su participación en la gestión de las prestaciones de dependencia, tanto de gestión directa como indirecta resulta fundamental; así el artículo 30 de la

⁵⁵ La introducción de la figura del concierto social en la Ley 7/2009 se produjo con la Ley 2/2018, de 30 de enero, modificada por la Ley 2/2020, de 30 de enero. A la fecha de conclusión de estas actuaciones, no se ha aprobado el Decreto que regula el sistema de concierto social.

Ley 7/2009 les atribuye funciones concretas en el ámbito de los servicios sociales y el artículo 27 habilita al Gobierno de La Rioja a transferir a las entidades locales, o delegar en ellas, la gestión de servicios sociales de su competencia.

A su vez, el Decreto 8/2011 reconoce la titularidad de las entidades locales del servicio de ayuda a domicilio y les transfiere la aprobación de los precios públicos que deberán abonar las personas beneficiarias con carácter anual. La CA señala únicamente requisitos generales, al indicar que no se podrá excluir a ninguna persona por insuficiencia económica, que el precio público no podrá superar el coste del servicio y que habrá de estar establecido en función de criterios objetivos como la capacidad económica, la composición familiar, la intensidad y el coste directo del servicio, o cualquier otro que la entidad titular considere de aplicación, lo que excede el ámbito competencial susceptible de ser transferido a las entidades locales.

El Gobierno de La Rioja financia un número de horas anuales al 70 % del coste, con el límite de la financiación máxima acordada, estableciendo a priori que la aportación de los usuarios no sea superior al 30 %. Para Logroño y Calahorra la aportación máxima es del 50 % por tratarse de municipios mayores de 20.000 habitantes.

En el art. 48 de la Ley 7/2009 se establece que la participación de los beneficiarios se regulará de acuerdo con lo establecido en la legislación de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja según la capacidad económica y el principio de universalidad y considerando la naturaleza del servicio, su coste y el sector de población al que se dirija.

El copago establecido en esta CA afecta tanto a los centros propios como a los concertados de la CA; por lo que en el primer caso la gestión, liquidación y recaudación en periodo voluntario del pago se realizará por la Dirección del centro; y en el caso de gestión indirecta, por la Dirección General competente en asuntos sociales. En ambos casos, la recaudación en vía ejecutiva se realizará por la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Empleo.

Respecto a la capacidad económica del beneficiario, en esta CA no se ha producido un desarrollo normativo con los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación económica de las personas beneficiarias.

Para la determinación del copago se toma como base de cálculo la totalidad de ingresos percibidos por la persona ocupante de la plaza, sin que existan disposiciones aplicables respecto del patrimonio y, además, se tiene en cuenta la renta per cápita de la unidad familiar de convivencia, lo que, en ambos casos, resulta contrario a los criterios de determinación de la capacidad económica fijados en la LAPAD.

En la muestra analizada se ha verificado la inclusión de la información relativa a la cuantía del copago en las resoluciones que son comunicadas por la administración a los interesados, pero se obvian los cálculos internos conducentes al copago concreto según la capacidad económica, por lo que no ha podido acreditarse la concordancia con la normativa aplicable además de suponer una limitación en los derechos del beneficiario.

Según los resultados expuestos, ninguna de las CCAA fiscalizadas por el TCu ha establecido una regulación específica de tasas asociadas a las prestaciones propias del SAAD, ni de las tarifas que resultan de aplicación en función del diferente sistema de provisión de las prestaciones. En todas ellas se ha regulado el régimen jurídico del copago como precio público. Por lo tanto, y de acuerdo con los criterios jurisprudenciales antes señalados, no existe una adecuada reserva de ley en la determinación del coste del servicio. Para conseguir la adecuación de la normativa a dichos criterios sobrevenidos con posterioridad, sería necesario modificar la ley autonómica para recoger el régimen

jurídico del coste del servicio en sus diversas formas de prestación y procederse al adecuado desarrollo posterior en relación con el copago en los términos señalados.

Procedimiento utilizado para calcular el coste de los servicios prestados a personas dependientes

En ninguna de las Comunidades analizadas directamente por el Tribunal se ha dispuesto de contabilidad analítica adecuada, como se señala en el epígrafe II.4, lo que produce limitaciones en el cálculo de los costes asociados a los servicios correspondientes a los beneficiarios.

Para salvar esta limitación, las siguientes Comunidades han establecido medios de cálculo alternativos.

La CA de Extremadura realizó en 2009-2010 un estudio para los servicios de gestión directa en el que se trataba de calcular el gasto medio ponderado por residente/año, mientras que para los centros concertados utilizan como referencia los precios utilizados en contratos análogos de otras Comunidades Autónomas, procedimiento que se estima insuficientes.

En la CA de las Illes Balears, para el cálculo del coste plaza/usuario/día de los servicios residenciales y de centros de día, se realizó un estudio en 2013, el cual sirvió también para determinar el precio de convenios y conciertos de reserva de plazas con corporaciones locales y entidades privadas, de manera que estos precios se mantienen en la actualidad para los convenios y conciertos suscritos. En virtud de este estudio, se dedujo que el coste total de una plaza en un centro residencial de atención a personas mayores dependientes se sitúa como media en 68,61 euros/ estancia/día. Por otro lado, el coste total de una plaza en un centro de estancias diurnas se sitúa, como media en 41,72 euros/ estancia/día. Estos costes así calculados sirven de cobertura a los costes medios que la administración paga por una plaza residencial, entre 66,20 y 67,57 euros, y los que abona por una plaza en un centro de día, entre 40,12 y 44,20 euros, procedimiento que se estima insuficiente.

La CA de La Rioja realizó una estimación de costes directos, indirectos y eventuales para el cálculo del coste plaza/usuario/día de los servicios residenciales y de centros de día para personas mayores y personas con discapacidad, pero sin especificar las valoraciones e informes correspondientes al coste de cada servicio, procedimiento que se estima insuficiente.

La CA de Cataluña no ha aportado la documentación que justifica el procedimiento utilizado para calcular el coste de los servicios, tanto en centros propios como en concertados o prestados mediante alguna de las fórmulas de gestión indirecta previstas en la legislación vigente.

Cálculo del copago en 2018

A partir de los datos facilitados por las CCAA se ha elaborado el siguiente cuadro con el reparto de la financiación del gasto imputado al SAAD en el ejercicio fiscalizado entre las aportaciones de las administraciones y los beneficiarios, a través estos últimos del copago.

CUADRO 17 FINANCIACIÓN AJUSTADA DE LA DEPENDENCIA EN 2018

(euros)

CCAA	Concepto	Importe	%
ANDALUCÍA	Aportación AGE	246.367.604	19,54
	Aportación autonómica	832.794.498	66,06
	Copago usuarios	181.595.766	14,40
	TOTAL	1.260.757.868	100,00
CANTABRIA	Aportación AGE	17.727.362	16,71
	Aportación autonómica	46.914.794	44,22
	Copago usuarios	41.440.696	39,07
	TOTAL	106.082.852	100,00
CASTILLA-LA MANCHA	Aportación AGE	68.770.628	15,79
	Aportación autonómica	296.340.646	68,04
	Copago usuarios	70.445.075	16,17
	TOTAL	435.556.350	100,00
CATALUÑA	Aportación AGE	195.168.600	15,22
	Aportación autonómica	919.098.658	71,65
	Copago usuarios	168.399.914	13,13
	TOTAL	1.282.667.172	100,00
EXTREMADURA	Aportación AGE	N/D	N/D
	Aportación autonómica	N/D	N/D
	Copago usuarios	N/D	N/D
	TOTAL	N/D	N/D
ILLES BALEARS	Aportación AGE	24.395.734	16,62
	Aportación autonómica	115.861.848	78,93
	Copago usuarios	6.525.527	4,45
	TOTAL	146.783.109	100
REGIÓN DE MURCIA	Aportación AGE	35.862.152	17,20
	Aportación autonómica	137.052.722	65,74
	Copago usuarios	35.558.700	17,06
	TOTAL	208.473.574	100,00
LA RIOJA	Aportación AGE	10.597.522	16,77
	Aportación autonómica	36.583.575	57,91
	Copago usuarios	15.997.936	25,32
	TOTAL	63.179.033	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA. N/D: No Disponible el dato del copago que permita la elaboración del cuadro.

De acuerdo con los datos disponibles del anterior cuadro, se observa la aproximación del importe del copago a la financiación de la AGE, igualando o superando incluso dicha financiación en cuatro CCAA.

En el Anexo 9 se muestra la evolución en la financiación del sistema desde el ejercicio 2015 hasta el ejercicio fiscalizado. Las CCAA de Extremadura y La Rioja no han aportado la documentación relativa al copago de los beneficiarios en la financiación del sistema que permitan mostrar la evolución en la financiación del sistema.

II.3.4. Valoración y sostenibilidad del sistema establecido

Los dos siguientes hechos han afectado de manera significativa a la implantación y desarrollo de la LAPAD, desde el punto de vista de su financiación: la revisión del SAAD con motivo de la crisis económica de 2008 y la modificación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (SFA).

Las medidas acordadas para contener el déficit derivado de la crisis de 2008 afectaron tanto a los gastos como a la financiación del sistema⁵⁶. Entre las medidas que afectaron a los gastos se sitúan las dilaciones y aplazamientos en el calendario inicialmente previsto para la aplicación de la ley y para el reconocimiento retroactivo de derechos; la supresión de los niveles y la reconducción de los grados reconocidos a tres, lo que implicó una reducción de prestaciones; y la supresión de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el entorno familiar, que pasaron a recaer exclusivamente en los propios cuidadores y a ser voluntarias

Entre las medidas que afectaron a la financiación destacan la reducción en un 13,24 % de la aportación de la AGE en la financiación del nivel mínimo de protección; la introducción de variables que ponderan positivamente en la liquidación a aquellas CCAA que presten más servicios que prestaciones económicas, lo que se hizo sobre la base de que los servicios tienen mayor coste y generan mayores retornos⁵⁷; y la suspensión del nivel acordado. Como se ha señalado, esta situación se ha revertido mediante la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, al actualizar las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, y proceder nuevamente al establecimiento del nivel acordado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por otra parte, tres años después de la entrada en vigor de la LAPAD se produjo la modificación del SFA. En virtud de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA y de la Ley 22/2009, también de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, se incluyeron en el art. 15 de la LOFCA, además de los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad, los servicios sociales esenciales, sobre los que el Estado debía garantizar un nivel mínimo en todo el territorio español. En nuestro ordenamiento tienen la consideración de servicios sociales esenciales aquellos en cuya normativa se califiquen las prestaciones establecidas como derechos subjetivos universales, entre los que se encuentran las correspondientes a la dependencia⁵⁸.

Posteriormente, en 2017 se inició la sexta reforma del sistema instaurado en 1986, aún no concluida, con la creación de una Comisión de Expertos designados por el Estado y por cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía, que debían elaborar informe y elevarlo a estudio del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El objetivo era preparar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos⁵⁹. También se incluyó el gasto en servicios vinculados a la dependencia con la creación de otra comisión al respecto.

⁵⁶ Especialmente a través del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad y la Ley /2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, con la supresión del nivel acordado, reiterada en sucesivas leyes de presupuestos anuales.

⁵⁷ Algunas de estas medidas han vuelto a cambiar. Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, se establece que a partir del 1 de abril de 2019 la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia vuelve a ser asumida, en su integridad, por la AGE; y el Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ha actualizado al alza las cantidades asignadas para cada grado, si bien en distinta medida.

⁵⁸ Además, se encontrarían las referentes a discapacidad, según Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y las relativas a menores, según la Ley Orgánica 1/1996, de 15 enero, de Protección Jurídica del Menor.

⁵⁹ Se incluyó el gasto en servicios vinculados a la dependencia con la creación de una comisión específica sobre la materia.

Con el objeto de contar con una valoración global del sistema de dependencia desde el punto de vista de su financiación y acreditación por parte de las CCAA, se les ha solicitado que evalúen la situación actual en relación con las posibles necesidades de reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

Con carácter general las CCAA han manifestado la conveniencia de mantener un sistema mixto de financiación en tanto no se consolide la estructura e implementación del sistema de atención a las personas en situación de dependencia, de forma que coexista la financiación finalista prevista en la LAPAD con los recursos no finalistas integrados en el modelo de financiación autonómica. No obstante, una vez que se haya producido dicha implementación, consideran necesario determinar el coste efectivo que supone esta competencia e integrarlo en el sistema de financiación autonómica, precisamente en aras de ejercer la autonomía también en relación con la priorización de los recursos que se destinan a esta y a otras materias. También se señala la conveniencia de utilizar un sistema alternativo al de las certificaciones que presenta limitaciones derivadas fundamentalmente de los problemas de interoperabilidad y modificar el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección, estableciendo un nivel mínimo garantizado de financiación por usuario y grado adecuado al coste medio de las prestaciones.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto dificultades derivadas de la obligación de las CCAA de acreditar la aplicación de las asignaciones financieras recibidas de la AGE. Estas dificultades se concretan fundamentalmente en la complejidad del sistema implementado por el RD 1050/2013 y en los problemas de interoperabilidad entre la aplicación estatal y las autonómicas.

El cambio de concepción del sistema de financiación de la dependencia y la consiguiente modificación de la LOFCA a la que anteriormente se ha hecho referencia, supone pasar de una financiación finalista y sujeta a la posterior acreditación del gasto a integrarse en el SFA, en tanto el servicio de atención a la dependencia pasa a considerarse esencial equiparándose a los servicios de educación y sanidad. Esta catalogación del servicio de atención a la dependencia debía conllevar la correspondiente financiación específica dentro del SFA, tal y como ocurre con el resto de los servicios esenciales; no obstante, y a pesar de que el cambio de consideración de este servicio se produjo en 2009, aún no se ha concretado la financiación necesaria dentro del SFA, como consecuencia de que la reforma del sistema iniciada en 2017 todavía no ha concluido.

Además, otro efecto perverso derivado del sistema actual de financiación previsto en la LAPAD es que las CCAA emplean un gran número de recursos en atender los requerimientos de la actual normativa de desarrollo de la LAPAD que son detraídos de la adecuada atención a la dependencia, a lo que coadyuva el hecho de que no cuentan con sistemas informáticos que den adecuado cumplimiento a las necesidades de información nacionales y europeas en materia de dependencia⁶⁰.

⁶⁰ Sin ánimo exhaustivo debe mencionarse, entre otras, la Encuesta sobre Discapacidad y Dependencia de 2008, la Encuesta Nacional de Salud, y la Encuesta de Condiciones de Vida, así como la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD), realizadas por el INE, con distinta periodicidad y amplitud. En Europa cabe destacar, además de las realizadas por Eurostat, la Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa (SHARE), que es una base de datos micro, longitudinal y multidisciplinar sobre la salud, el estado socioeconómico y las redes sociales y familiares de más de 140.000 individuos de 50 y más años en 27 países europeos, a los que se añade Israel.

II.4. ACTUACIONES RELACIONADAS CON EL CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA (seguimiento de las recomendaciones 6ª y 8ª del Informe 1.035 TCU)

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto cómo el cumplimiento de las obligaciones legales de aportar fondos para el adecuado desempeño del SAAD exige cuantificar el gasto de la dependencia en cada ámbito territorial. La financiación a cargo de la AGE es finalista y requiere la justificación del gasto correspondiente con los procedimientos contables y presupuestarios adecuados por parte de las CCAA.

En el Informe 1.035 aprobado por este Tribunal se concluyó que las CCAA carecían de sistemas de contabilidad analítica para determinar los costes de dependencia, así como de medios alternativos para su cálculo, situación que, según se ha puesto de manifiesto en el subapartado anterior, se mantiene en la actualidad.

En cuanto al control de vivencia de los beneficiarios, se señaló que algunas CCAA diferían su control a la *“comunicación por el IMSERSO de los resultados de los cruces que periódicamente efectúa con las bases de datos del INE o del Ministerio de Justicia, y carecen de procedimientos propios de control suficientemente eficaces”*⁶¹.

Todas estas consideraciones motivaron el contenido de las recomendaciones nº 6 y 8 del Informe 1.035⁶². Los resultados obtenidos en el seguimiento de estas recomendaciones se exponen a continuación.

Recomendación 6: *“Las Comunidades Autónomas deberían adoptar los procedimientos contables necesarios para asegurar el control contable de todo gasto destinado a la atención de la dependencia, en su calidad de gastos de financiación afectada, de forma que todo gasto destinado a la atención de la dependencia esté debidamente identificado a lo largo de su vida por un código único e invariable que lo individualice en el sistema de información contable y posibilite que la memoria integrante de las cuentas anuales ofrezca la correspondiente información. Asimismo, los créditos destinados a estos gastos con financiación afectada deberían también integrarse en programas o aplicaciones específicas y diferenciadas de los restantes gastos.*

Los mecanismos contables y de control que se establezcan por las Comunidades Autónomas deberán permitir el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar mensualmente la gestión incorporada al Sistema y la veracidad de tal información, así como la de certificar anualmente las cantidades que hayan aportado a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la

⁶¹ Conclusiones 12, 15 y 16 del Informe 1.035.

⁶² Recomendación 6 del Informe 1.035: *“Las Comunidades Autónomas deberían adoptar los procedimientos contables necesarios para asegurar el control contable de todo gasto destinado a la atención de la dependencia, en su calidad de gastos de financiación afectada, de forma que todo gasto destinado a la atención de la dependencia esté debidamente identificado a lo largo de su vida por un código único e invariable que lo individualice en el sistema de información contable y posibilite que la memoria integrante de las cuentas anuales ofrezca la correspondiente información. Asimismo, los créditos destinados a estos gastos con financiación afectada deberían también integrarse en programas o aplicaciones específicas y diferenciadas de los restantes gastos.*

Los mecanismos contables y de control que se establezcan por las Comunidades Autónomas deberán permitir el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar mensualmente la gestión incorporada al Sistema y la veracidad de tal información, así como la de certificar anualmente las cantidades que hayan aportado a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada ejercicio, certificación que debería permitir la cuantificación tanto del nivel mínimo de protección como el coste de cada tipo de servicios y prestaciones los servicios y la aportación o copago de los beneficiarios, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, y en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre.

En tanto no se establezcan métodos de contabilidad analítica o de seguimiento de los gastos de financiación afectada que permitan la cuantificación exacta del coste de los servicios, estos deberán calcularse mediante la aplicación de los costes de referencia establecidos por el Consejo Territorial o los que, en su caso, establezcan, preservando al máximo el principio de igualdad, las Comunidades Autónomas en su ámbito”.

Recomendación 8: *“Las Comunidades Autónomas deben mejorar el control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y en particular el control de vivencia de los beneficiarios, implantando controles propios que puedan anticiparse a los efectuados por el IMSERSO. En todo caso deberán extremar la diligencia en la incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos ya detectados o que puedan detectarse en el futuro”.*

Dependencia en cada ejercicio, certificación que debería permitir la cuantificación tanto del nivel mínimo de protección como el coste de cada tipo de servicios y prestaciones los servicios y la aportación o copago de los beneficiarios, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, y en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre.

En tanto no se establezcan métodos de contabilidad analítica o de seguimiento de los gastos de financiación afectada que permitan la cuantificación exacta del coste de los servicios, estos deberán calcularse mediante la aplicación de los costes de referencia establecidos por el Consejo Territorial o los que, en su caso, establezcan, preservando al máximo el principio de igualdad, las Comunidades Autónomas en su ámbito”.

CUADRO 18 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 6

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cantabria	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cataluña	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Extremadura	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	No cumplida
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
La Rioja	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	No cumplida
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	No cumplida
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	Cumplida parcialmente
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	No cumplida
Galicia	Consello de Contas de Galicia	No cumplida
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	No cumplida
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	No cumplida
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	No cumplida

Fuente: TCU y OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón:** No aplicada; **Consello de Contas de Galicia:** No aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra:** No está implantada; **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas:** Razonablemente cumplida.

El grado de cumplimiento de esta recomendación en el conjunto de CCAA ha sido del 53 %, si bien en el 47 % de los casos lo ha sido parcialmente.

Recomendación 8: “Las Comunidades Autónomas deben mejorar el control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y en particular el control de vivencia de los beneficiarios, implantando controles propios que puedan anticiparse a los efectuados

por el IMSERSO. En todo caso deberán extremar la diligencia en la incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos ya detectados o que puedan detectarse en el futuro”.

CUADRO 19 RESUMEN DEL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR TCU Y OCEX RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN Nº 8

ÁMBITO	INSTITUCIÓN	VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO (1)
Andalucía	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cantabria	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Castilla-La Mancha	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Cataluña	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Extremadura	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Illes Balears	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Región de Murcia	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
La Rioja	Tribunal de Cuentas	Cumplida parcialmente
Aragón	Cámara de Cuentas de Aragón	Cumplida parcialmente
Principado de Asturias	Sindicatura de Cuentas de Asturias	Cumplida parcialmente
Canarias	Audiencia de Cuentas de Canarias	Cumplida parcialmente
Castilla y León	Consejo de Cuentas de Castilla y León	Cumplida total o sustancialmente
Galicia	Consello de Contas de Galicia	Cumplida parcialmente
Comunidad de Madrid	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Cumplida parcialmente
C. Foral de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra	Cumplida parcialmente
País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Cumplida total o sustancialmente
Comunitat Valenciana	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	Cumplida total o sustancialmente

Fuente: TCu y OCEX

(1) La nomenclatura utilizada para indicar el nivel de cumplimiento de la recomendación en los Informes aprobados por los OCEX es la siguiente (se indica en los casos en los que no coincide exactamente): **Cámara de Cuentas de Aragón**: Parcialmente aplicada; **Consello de Contas de Galicia**: Parcialmente aplicada; **Cámara de Comptos de Navarra**: Aplicada parcialmente; **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**: Razonablemente cumplida.

El grado de cumplimiento de esta recomendación respecto del conjunto de CCAA ha sido del 100 %, si bien el 82 % lo ha sido parcialmente.

En este apartado se analiza por tanto el establecimiento de instrumentos de control referidos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas -se ha verificado el control contable del gasto destinado a la atención de la dependencia y si están integrados en programas o aplicaciones específicas y diferenciadas de los restantes gastos-, los medios de acreditación y el control administrativo de las prestaciones, del copago y de los abonos indebidos. Se exponen los resultados obtenidos en relación con las ocho Comunidades Autónomas analizadas por el Tribunal de Cuentas.

II.4.1. Control presupuestario y contable

Ninguna de las CCAA fiscalizadas dispone de un programa presupuestario específico para los gastos de atención a la dependencia, sino que los incluyen entre los destinados al conjunto de los

servicios sociales. Esta solución está motivada por la existencia de gastos derivados de distintas necesidades sociales, no todas ellas pertenecientes al sistema de dependencia; por otra parte, el sistema de certificaciones de gasto ha paliado en parte la necesidad de configurar aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la dependencia.

Respecto del gasto certificado por las CCAA, las comprobaciones efectuadas sobre las certificaciones emitidas -criterios de imputación y análisis de los gastos de cada partida- permiten concluir que se ajustan a la realidad del gasto incurrido, con la salvedad de los gastos de inversión, que no se contemplan en el modelo aprobado por el Estado para las certificaciones, así como determinadas incidencias que se detallan más adelante.

No se ha establecido una normalización a nivel nacional que permita comparaciones estadísticas adecuadas entre las Comunidades Autónomas.

En Andalucía, la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia esta atribuido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), la cual cuenta con un sistema de contabilidad analítica que permite identificar los costes correspondientes a cada prestación, estableciendo módulos que distribuyen el gasto entre las distintas prestaciones. Esto no obstante, se ha comprobado la existencia de gastos no sujetos a estos módulos de control en la información correspondiente al gasto en servicios el gasto del personal funcionario de la Consejería adscrito a la Agencia (16.629.056,78 euros), el coste asociado a las plazas ocupadas por personas dependientes en el conjunto de centros residenciales propios de la Consejería (56.866.090,92 euros), y el coste de las plazas no concertadas de la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM) (37.114.198,93 euros)⁶³.

El porcentaje que representa el gasto asociado a la dependencia respecto del total de los programas presupuestarios correspondientes a los servicios sociales es muy elevado, alcanza el 69 % del total de las obligaciones reconocidas.

En 2018 la Cuenta General de la CA no se acompañó de la preceptiva memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados. La CA ha aportado los Informes de Seguimiento del Plan de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF) y el Presupuesto de Explotación y de Capital de la Agencia, donde si bien se alude a los objetivos generales que establece la Ley 39/2006 y la Ley 9/2016, no se establecen objetivos concretos ni indicadores que midan su consecución. No obstante, sí se realiza un seguimiento de la ejecución de los créditos presupuestarios y un análisis de las desviaciones, y se analiza como único indicador de la actividad el número de personas usuarias o beneficiarias de las distintas prestaciones.

La CA de Cantabria no dispone de una contabilidad analítica, de manera que para la certificación de los gastos se discriminan los relativos a personas con prestaciones de dependencia de otros usuarios, si bien los datos correspondientes a centros propios se imputan en su totalidad al coste del sistema de dependencia. El porcentaje que representa el gasto asociado a la dependencia respecto del total de los programas presupuestarios correspondientes a los servicios sociales es del 59 % de las obligaciones reconocidas.

La CA ha elaborado un informe con los objetivos y actividades del programa presupuestario de gasto asociado a la dependencia en 2018, así como los indicadores por objetivos de este programa,

⁶³ Justifica en alegaciones esta circunstancia al ser gastos ajenos al ASSDA, de los cuales solo se ha aportado su importe, por lo que no se puede valorar su razonabilidad como gasto de dependencia.

pero no se ha elaborado la memoria demostrativa del grado de cumplimiento de objetivos y del análisis de los resultados, que tiene carácter obligatorio.

La CA de Castilla La Mancha no dispone de una contabilidad analítica. Esta circunstancia provoca que en la determinación del gasto de dependencia se necesiten adoptar criterios de imputación del gasto por servicios y por beneficiarios que tienen reconocida la situación de dependencia en aquellos programas de atenciones sociales, al no poder extraerse directamente del sistema de información económico financiero implantado, no afectando esta situación al gasto en prestaciones económicas, en las que la información presupuestaria es directa. Se realiza una aproximación consistente en el cálculo de la proporción que representa la parte de los usuarios que tienen reconocida la situación de dependencia con el número total de plazas ocupadas (en servicios residenciales y de día) o el número total de usuarios (en ayuda a domicilio y teleasistencia) a fecha 31 de diciembre de cada ejercicio. El porcentaje que representa el gasto asociado a la dependencia respecto del total de los programas presupuestarios correspondientes a los servicios sociales es muy alto, puesto que supone el 70 % de las obligaciones reconocidas.

La CA ha aportado las fichas de objetivos y actividades de cada programa presupuestario de gasto, así como las fichas de indicadores por objetivos de cada programa y el Plan estratégico de subvenciones del 2018. Constan indicadores relacionados con las prestaciones de servicios –plazas residenciales o de día-, sin que exista un análisis entre lo presupuestado y lo realizado, es decir, las desviaciones producidas en el ejercicio. En definitiva, no existe una verdadera memoria demostrativa del grado de cumplimiento de dichos objetivos y el análisis de los resultados obtenidos.

La CA de Cataluña tampoco dispone de una contabilidad analítica. En los subprogramas en los que existen gastos ajenos al sistema de dependencia, la discriminación para depurar el gasto se realiza cuando se dispone de información desagregada en los aplicativos informáticos de gestión. Cuando esto no es posible, se aplica un porcentaje calculado en base a los beneficiarios de dependencia respecto de los usuarios totales para cada tipología de servicio. La cuantía de gasto en dependencia certificado respecto del total de los servicios sociales alcanza el 43 % de las obligaciones reconocidas.

En 2018 la Cuenta General de la CA no se acompañó de la preceptiva memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados; sí se ha dispuesto de la correspondiente a 2017 que, si bien incluye los objetivos del programa presupuestario destinado a dependencia y los indicadores definidos para su seguimiento, no se analizó la incidencia que tuvieron en la consecución de los objetivos.

La CA de Extremadura no dispone de una contabilidad analítica. La gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia está atribuido al Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD), que recoge el gasto por los servicios del catálogo y las prestaciones económicas de la LAPAD así como los relacionados con políticas sociales de atención a personas con discapacidad y mayores, utilizándose criterios según beneficiarios para su depuración. La proporción que representa el gasto asociado a la dependencia respecto del total de los programas presupuestarios correspondientes a los servicios sociales alcanzó en 2018 el 67 % de las obligaciones reconocidas.

La memoria que acompaña a la Cuenta General de la CA de 2018 detalla los objetivos y actividades de cada programa presupuestario de gasto en relación con la dependencia, si bien no contiene indicadores para determinar su cumplimiento, lo que debería existir de conformidad con la normativa presupuestaria, que exige acompañar la Cuenta General de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

La CA de las Illes Balears no dispone de una contabilidad analítica. La gestión del SAAD está atribuida a la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes, a través de la Dirección General de Atención a la Dependencia, por lo que el gasto de dependencia se incluye en los presupuestos de esta Consejería. La cuantía de gasto en dependencia certificado respecto del total de los servicios sociales es del 34 % de las obligaciones reconocidas⁶⁴.

Además, de acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, los Consejos Insulares tienen competencia propia en materia de dependencia, por lo que desde 2016 se recoge en los certificados anuales el gasto de dependencia de sus presupuestos que certifican sus respectivas Intervenciones. El importe total imputado por los Consejos Insulares por 70 millones de euros, que representa un 47 % del total certificado en 2018 por la CA, sin embargo no ha sido posible valorar el gasto certificado por los Consejos Insulares, al desconocerse los criterios seguidos para su determinación. Por otro lado, se incluye un importe de 21,6 millones de euros correspondiente a la aportación realizada por la Fundación Balear de Atención a la Dependencia⁶⁵, sobre la que no está acreditada la cuantía destinada a la dependencia desde la Fundación.

La memoria que acompaña a la Cuenta General de la CA de 2018 detalla los objetivos y actividades de cada programa presupuestario de gasto en relación con la dependencia, si bien no contiene indicadores para determinar su cumplimiento, lo que debería existir de conformidad con la normativa presupuestaria, que exige acompañar la Cuenta General de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados⁶⁶.

La CA de la Región de Murcia no dispone de una contabilidad analítica. La gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Murcia está atribuido al Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), destinando cuatro programas presupuestarios, solo uno de ellos con vinculación directa. La cuantía de gasto en dependencia certificado respecto del total de los servicios sociales alcanza el 80 % de las obligaciones reconocidas⁶⁷.

Si bien no se acompaña la Cuenta General con una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicadores para determinar su cumplimiento tal y como exige la normativa contable de aplicación, esta circunstancia se ha suplido con el informe de seguimiento del 2018 en el que se determinan los indicadores de ejecución y se analizan las causas y circunstancias más relevantes, todo ello en cumplimiento de la disposición adicional sexta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que dispone que anualmente deberá suscribirse un contrato programa entre cada consejería y los entes del sector público que a ella estén adscritos, para determinar los objetivos a alcanzar y los recursos que se ponen a su disposición.

La CA de La Rioja no dispone de una contabilidad analítica. La gestión del SAAD está atribuida a la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores, dependiente de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública y el gasto destinado a la dependencia figura en tres programas presupuestarios, solo uno de ellos con vinculación directa. La cuantía de gasto en

⁶⁴ La ejecución de los Servicios Sociales en los programas de la Consejería para el ejercicio 2018 asciende a 480.306.497 euros.

⁶⁵ En la actualidad, Fundación de Atención y Soporte a la Dependencia y de Promoción de la Autonomía personal de las Illes Balears

⁶⁶ En la memoria de actividades de ese ejercicio de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación se realiza un seguimiento de la ejecución de los créditos presupuestarios y un análisis de las desviaciones, así como del cumplimiento de los objetivos.

⁶⁷ El IMAS, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social, tiene naturaleza de organismo autónomo y está adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, actualmente la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social. La ejecución de los Servicios Sociales en los programas de la Consejería para el ejercicio 2018 asciende a 259.224.778,04 euros.

dependencia certificado respecto del total de los servicios sociales alcanza el 45 % de las obligaciones reconocidas.

La memoria que acompaña a la Cuenta General de la CA de 2018 no incluye los objetivos y actividades de cada programa presupuestario de gasto en relación con la dependencia, lo que debería existir de conformidad con la normativa presupuestaria, que exige acompañar la Cuenta General de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados. No obstante, el Plan Estratégico de Ayudas contiene los objetivos y actividades de los programas presupuestarios de gasto vinculados a la dependencia, si bien sin contar con suficientes indicadores relacionados con las prestaciones de estos servicios.

En virtud de las anteriores consideraciones y tal y como se ha señalado en el cuadro 19 este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación nº 6, por cuanto si bien no se dispone de programas presupuestarios que recojan en exclusiva los gastos relacionados con la dependencia, sino que se encuadran dentro de los destinados a las atenciones de los servicios sociales establecidos, y se carezca de una contabilidad analítica (o la establecida en el caso de Andalucía presente deficiencias), el sistema establecido y los criterios de imputación permiten el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar las cantidades aportadas al sistema de dependencia. La única excepción es la CA de las Illes Balears, al no haber podido verificar la adecuación del 47 % del gasto certificado.

II.4.2. Control administrativo de las prestaciones

En relación con la vivencia de los beneficiarios del sistema de dependencia, se han analizado las medidas adoptadas por las CCAA fiscalizadas, las cuales se consideran razonables. Con carácter general, realizan mensualmente diversas actuaciones de control, entre las que destacan:

- Cruce de datos con los Registros Civiles de personas fallecidas en el mes anterior.
- Cruce con los datos INE, que facilita el IMSERSO, a través de la web del SISAAD, de los fallecidos.

Por otra parte, el art. 5 de la Orden 2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el SISAAD dispone que, a los efectos de la mejora y la calidad en la explotación estadística de la información, dentro de los datos relativos al perfil de los beneficiarios, además de las variables de sexo y edad, se incluirá el grado de discapacidad, el tipo de discapacidad y si se tiene diagnosticada una enfermedad rara. Con la finalidad de garantizar la fiabilidad de estos datos las comunidades autónomas han de contrastar la información del SISAAD con la información de la base de datos regional, actualización que no ha realizado ninguna de las CCAA fiscalizadas. La CA de las Illes Balears manifiesta que en el ejercicio 2019, a consecuencia de la promulgación del Decreto 91/2019, el cual pretende *“facilitar a la ciudadanía el reconocimiento de derechos derivados de su condición de personas con dependencia y/o discapacidad, evitando duplicar procesos de atención para personas que presentan situaciones de necesidad de la misma naturaleza”*, se previó unificar los programas informáticos de discapacidad y de dependencia, de forma que se pudiera dar cumplimiento al citado art. 5, si bien a fecha de realización de estas actuaciones se sigue trabajando en la elaboración de un programa unificado.

II.4.3. Control de los impagos producidos en el copago de los beneficiarios

Atendiendo a la forma de recaudación del copago de las personas usuarias del servicio, los impagos de la participación de los beneficiarios se pueden dividir en dos grupos: los que se producen respecto de pagos que se hacen directamente a la Administración, en cuyo caso los posibles impagos no afectan a la empresa que pudiera prestar el servicio, y aquellos relativos a copagos a la empresa concertada, privada o pública. En este caso, la empresa recibe de la Administración el importe plaza/día acordado en el contrato, una vez descontado del mismo las aportaciones de los usuarios.

En la CA de Andalucía para la reclamación del impago una vez transcurrido el periodo mensual de estancia de la persona usuaria sin obtenerse el ingreso correspondiente, se aplica el art. 122.6 de la Ley 9/2016 que señala que “la recaudación de los ingresos derivados de las aportaciones de las personas usuarias en la prestación de servicios sociales se ajustará a lo previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y en la normativa de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales que sea de aplicación”, sin que se hayan adaptado estas normativas generales a la problemática concreta en materia de dependencia.

En el caso de los centros concertados, el procedimiento establecido en la ASSDA se limita, una vez que los centros ponen en conocimiento los impagos continuados de las personas beneficiarias, a enviar un escrito a dichas personas informando de las consecuencias de tales impagos. Esto no obstante, dado el colectivo al que se atiende, nunca se ha dado el caso de expulsión del centro por este motivo, quedando la remisión de la comunicación como una medida meramente de advertencia.

En cuanto a las medidas adoptadas en caso de impagos hay que señalar que la Agencia, a excepción de la prestación de teleasistencia, no es la encargada de recabar estos fondos y son los propios prestadores de los servicios los responsables de la recaudación, incluso en el caso del servicio de ayuda a domicilio. Para el servicio de teleasistencia, se han producido devoluciones en el ejercicio 2018 de 211.320 euros, para los que se está implantando las herramientas de gestión adecuadas para acometer su control y poder acometer la recaudación de los importes no satisfechos⁶⁸. No se ha remitido información sobre el resto de posibles impagos.

La actuación de la CA de Cantabria en la gestión de los servicios de dependencia se realiza fundamentalmente de forma indirecta, así, la gestión y liquidación de los precios públicos que los usuarios abonan en concepto de contribución al coste del servicio les corresponde a las entidades prestadoras de los servicios, lo que supone que no existe ingreso, sino menor gasto para la Administración. En caso de impago, el centro emite una factura a nombre del ICASS que se abona como si fuese una factura de prestación del servicio, previo análisis de si la deuda que solicita el centro es la correcta y si se ha reclamado de manera adecuada al usuario. Posteriormente, la Administración inicia el procedimiento a fin de obtener el correspondiente cobro del usuario del sistema. Los impagos producidos en 2018 en los copagos o participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones ascendieron a 106.693,85 euros, de los que se han cobrado 13.446,45 euros en distintos ejercicios⁶⁹.

⁶⁸ El detalle en 2019 arroja un importe de 7.441.498,80 euros los recibos emitidos en este ejercicio, de los que han quedado pendiente de cobro 271.872,58 euros.

⁶⁹ El resto de los impagos se encuentran en diversas situaciones, de las que destacan 31.915,36 euros en ejecutiva, 14.329,98 euros en fase de alegaciones, 13.847,31 euros en fraccionamiento, 8.841,67 euros están en fase voluntaria y 9.195,52 euros están afectados de causa de incobrabilidad.

En Castilla La Mancha, transcurrido el periodo mensual de estancia de la persona usuaria sin obtenerse el ingreso correspondiente, se realiza una comunicación por parte de la Dirección del centro al residente, usuario o familiar de referencia indicando la obligatoriedad de proceder al abono. Transcurrido el plazo concedido sin hacer efectivo el pago, se da traslado a la Delegación Provincial competente para el inicio del procedimiento recaudatorio en periodo voluntario y si el pago no es atendido se acude a la vía ejecutiva en aplicación del Decreto 182/2010, de 6 de julio de 2010, por el que se regula la gestión recaudatoria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Cuando es la empresa privada la que realiza la recaudación, tras fracasar en sus intentos por cobrar el impago, lo comunica a la Delegación Provincial para el inicio del mismo procedimiento.

Los impagos producidos en 2018 en los copagos o participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones ascendieron a 239.733,15 euros, de los que se han cobrado 129.105,41 euros.

En la CA de Cataluña, el total de deuda impagada en 2018 respecto de los pagos directos a la Administración ascendió a 532.874 euros, de los que se han cobrado 329.569 euros, quedando pendientes 38.337 euros en vía voluntaria y 164.968 euros han pasado a vía ejecutiva.

En el caso de los servicios prestados mediante gestión indirecta, los usuarios que ocupan plazas con financiación pública pagan a la empresa concertada el importe establecido, de manera que ante un impago, la entidad prestadora del servicio presenta a la Consejería la documentación acreditativa de haber agotado cualquier mecanismo a su alcance para la gestión y cobro de la deuda pendiente, a fin de que la Consejería pueda enviar la correspondiente resolución de requerimiento de pago de la deuda a la dirección de la entidad, quien se la entrega a la persona interesada, familiar o representante legal y devuelve la copia firmada a la Consejería. Una vez agotado el plazo previsto, si no se ha liquidado la deuda, la Administración inicia la vía ejecutiva y emite a su vez una resolución de reconocimiento de la deuda en favor de la entidad concertada, adelantando el importe adeudado a la misma.

En 2018 se iniciaron por este concepto 263 expedientes por 564.926 euros, de los que se han finalizado 135 por un importe de 273.051 euros por distintos motivos (desistimiento de la entidad, falta de atención del requerimiento de la Consejería, liquidación de la deuda por el usuario, etc.) quedando activos 128 expedientes por un importe de 291.875 euros, sin que la CA haya aportado documentación de los cobros finalmente producidos.

En la CA de Extremadura el procedimiento de copago establecido es mediante autoliquidación por parte de los beneficiarios en los modelos establecidos en la normativa de precios públicos, así, independientemente de la forma de prestación del servicio el beneficiario paga directamente a la Administración, por lo que los impagos que se producen no afectan a las entidades gestoras de los servicios las cuales perciben el precio/plaza convenida en los conciertos, con independencia que exista impago del beneficiario. Este procedimiento equipara la naturaleza pública aplicable del copago en el caso de gestión directa con la tarifa en el caso de gestión indirecta, que no tiene la misma naturaleza.

En el caso de las plazas públicas municipales subvencionadas por la Administración autonómica, el copago se realiza por la aportación directa de los beneficiarios a las entidades gestoras, es decir, la entidad percibe el precio por plaza estipulado por la Administración más la aportación del beneficiario, sin que la parte subvencionada se vea afectada en caso de impagos.

En cuanto a la reclamación del impago una vez transcurrido el periodo establecido de estancia de la persona usuaria sin obtenerse el ingreso correspondiente, la normativa existente en esta CA resulta insuficiente. La Ley 14/2015 establece con carácter general para la participación económica de las personas usuarias del Sistema Público de Servicios Sociales que en caso de impago, se

generará una deuda con la Administración Pública competente, que tendrá carácter de ingreso de derecho público. Además, los Decretos 7/2006 y 131/2006, reguladores de los servicios de dependencia, establecen que las deudas por los precios públicos podrán exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio cuando hayan transcurrido seis meses desde su vencimiento sin haberse podido conseguir su cobro.

Sin embargo, según la jurisprudencia sobrevenida con posterioridad, según se detalla en el epígrafe II.3.3, no se puede catalogar de precio público la aportación económica concertada en los casos que la Administración haya encargado la prestación del servicio a una persona jurídico-privada, sin que en ningún caso estemos ante un precio público, al no ser de titularidad pública, ni tampoco ante una tasa.

La CA no ha facilitado la cuantía de los impagos de 2018 ni de las cantidades que pudieron ser recaudadas posteriormente.

La CA de las Illes Balears no ha adoptado medidas de control en relación con los impagos, bajo la justificación de que son las empresas contratadas o concertadas las responsables de gestión del cobro y que no han efectuado reclamaciones a la Administración por falta de pago de los usuarios. No obstante, únicamente en esta Comunidad se ha producido esta falta de reclamaciones por impago de las empresas adjudicatarias, sin que se conozcan los motivos de este comportamiento diferenciado.

Por lo que se refiere a la Región de Murcia, la normativa de aplicación resulta insuficiente. Ante el silencio de la Ley 3/2003 respecto del régimen jurídico de la falta de pago, el Decreto 74/2011 establece la obligación de los beneficiarios de efectuar el pago de su participación en el coste de los servicios que reciba desde la fecha de su efectividad, de manera que si no cumpliera con la misma, se obliga a su abono más el interés legal del dinero que corresponda hasta la fecha en que se dicte la resolución por la que se declare el reintegro, declarando aplicable la normativa sobre el procedimiento de reintegro de subvenciones.

Además, la Orden de 27 de junio de 2011 establece que las deudas por los precios públicos se exigirán por el procedimiento administrativo de apremio a través de la Agencia Regional de Recaudación cuando, vencido el plazo de ingreso en voluntaria, no se hubiese efectuado el pago, siempre que hubiese mediado requerimiento expreso para el mismo, resultando de aplicación los plazos de la Ley General Tributaria y del Reglamento General de Recaudación, sin que exista ninguna adaptación específica en materia de dependencia.

En el caso de los centros concertados, la Orden de 2011 establece que deben remitir a la Dirección General del IMAS trimestralmente los impagos que se hayan producido y que tengan una antigüedad inferior a 6 meses, a fin de que dicho organismo proceda a realizar las oportunas actuaciones legales conducentes a la efectiva recaudación del precio público, que, una vez recaudado, le será reintegrado.

La CA únicamente ha facilitado los datos relativos a los impagos producidos en residencias de personas mayores, que ascendieron a 139.194,60 euros en 2018, y 183.638,29 euros en 2019. En alegaciones se señala que de las liquidaciones practicadas en 2018 se encontraban en periodo voluntario 1.892,25 euros, y en fase ejecutiva 39.827,05 euros.

En La Rioja la recaudación en vía ejecutiva se realiza por la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Empleo para todas las formas de provisión del servicio. Además, la Ley 7/2009 establece específicamente que el impago de la aportación al precio público podrá conllevar la pérdida de la condición de usuario.

Respecto de los centros de atención residencial para personas mayores se ha establecido que en aquellos supuestos en los que se produce un impago, y antes de procederse a la tramitación de un expediente de pérdida de la condición de usuario, para garantizar una adecuada atención y evitar que las personas queden desatendidas, se adopta de modo excepcional y con carácter temporal la opción de cuota cero, mecanismo por el que la Administración paga la cuota del usuario a la entidad que gestiona el centro residencial. De esta manera, el usuario va generando una deuda con la Administración a la que se le ha otorgado carácter tributario y por lo tanto, resulta exigible en vía de apremio.

Sin embargo, según la jurisprudencia sobrevenida con posterioridad, según se detalla en el epígrafe II.3.3, no se puede catalogar de precio público la aportación económica concertada en los casos que la Administración haya encargado la prestación del servicio a una persona jurídico-privada, sin que en ningún caso estemos ante un precio público, al no ser de titularidad pública, ni tampoco ante una tasa.

El importe recaudado en vía de apremio como consecuencia de impagos en el año 2018 asciende a 2.418.264,80 euros correspondientes a 74 expedientes.

Durante 2018 se produjeron devoluciones de 29 recibos, por un importe total de 5.578,91 euros y se inició un expediente de apremio por 3.857,24 euros que acumulaba impagos de 2018 y años anteriores.

Finalmente, hay que señalar que los trabajos de fiscalización realizados en todas las CCAA para los supuestos de falta de pago de la participación a cargo del beneficiario y para la efectividad de los reintegros, que se analiza más adelante, han puesto de manifiesto la insuficiencia de las normas establecidas en la legislación estatal. El art. 44 de la LGSS solo contempla la posibilidad de retener o compensar de las pensiones de la Seguridad Social, así como de los beneficios de sus servicios sociales y de la asistencia social, las cuantías correspondientes a deudas con la propia Seguridad Social y, por tanto, no incluye los impagos provenientes del sistema de dependencia⁷⁰.

Por otro lado, en el mismo artículo se establece una remisión en materia de embargo a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), la cual determina la inembargabilidad del salario, sueldo, pensión, retribución o equivalente, siempre que no excedan del salario mínimo interprofesional, señalando que cuando lo superen se embargarán conforme a una determinada escala. Las prestaciones económicas percibidas con motivo de la dependencia no integran la renta sobre la que se aplica la escala, resultando por tanto un importe embargable menor.

Además, cuando el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico establece en su art. 4 cuales son las prestaciones y ayudas públicas inembargables, entre las que se incluyen entre otras las ayudas establecidas por las Comunidades Autónomas o por las Entidades Locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social y situaciones de emergencia social, no se ha incluido dentro de las mismas de manera clara y expresa a las del sistema de dependencia. Esto impide el que las prestaciones y ayudas a la dependencia sean consideradas y por tanto acumuladas para deducir de una sola vez la parte inembargable, como permite el art. 4.2 del Real Decreto-ley 9/2015 citado para las ayudas reguladas por el mismo.

⁷⁰ De acuerdo con la jurisprudencia del TS, el citado artículo "distingue expresamente el descuento efectuado de manera directa por la entidad gestora, admitido en principio en el art. 40.1.b, de otros supuestos próximos pero diferentes, como el embargo de prestaciones o afectación de las mismas en el marco de un proceso de ejecución, cuyo régimen se remite a la LEC".

Como caso particular, en la CA de Cataluña el art. 67.3 de su Ley 12/2007 contempla que la participación del usuario en el coste del servicio se haga efectiva mediante la aplicación compensatoria en origen de las pensiones económicas públicas de las que pueda ser beneficiario.

Esta medida, si bien aporta una solución a los supuestos de falta de pago de la participación a cargo del beneficiario en tanto supone una compensación o retención en la fuente de las pensiones económicas públicas, podría vulnerar lo dispuesto en el art. 44 de la LGSS, que, como se ha señalado con anterioridad, no incluye las deudas derivadas del sistema de dependencia entre las excepciones respecto de las que se permite la compensación o la retención.

II.4.4. Control de las prestaciones y de los abonos indebidos

Control de las prestaciones

La LAPAD, para hacer frente al fraude en las prestaciones del sistema de dependencia creó el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP), sobre el que la DA quinta estableció que “La prestación económica vinculada al servicio, la prestación para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en esta Ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley”. Además, estableció el régimen de incompatibilidad de las prestaciones en el art. 25 bis y las modulaciones en la cuantía de las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad, en el art. 31.

La gestión y funcionamiento del RPSP está encomendada al Instituto Nacional de la Seguridad Social, y está destinado a la formación de un banco automatizado de datos que permita la gestión documental de las prestaciones sociales públicas y de sus beneficiarios. A tal fin, las CCAA deben remitir al citado Registro en el momento de su reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación, los datos relativos a las citadas prestaciones, o en su defecto, si esta comunicación no pudiera efectuarse en tiempo real por falta de medios informáticos adecuados, dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al que se produzca el reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación.

Las CCAA fiscalizadas no remiten ninguna información al Registro, sino que es el IMSERSO quien mensualmente integra en él las prestaciones. No se ha formalizado ningún acuerdo entre las diferentes CA y el IMSERSO para que sea este Organismo el que realice el intercambio de información en el RPSP, resultando devaluada la información que consta en el mismo por la falta de actualización que debería hacer cada CA.

Todo ello sin perjuicio de lo expuesto en el epígrafe II.2.4 relativo a la formación de expediente electrónico, en relación con la creación de la Tarjeta Social Universal, cuya implementación completa no se ha producido todavía y la adhesión de las CCAA es voluntaria, pero que se prevé que sustituya al RPSP, siendo obligatoria la transmisión de datos, actuación que las CCAA no han llevado a cabo.

En el análisis de medidas adoptadas para el control de la aplicación de las prestaciones económicas a la finalidad a la que fueron concedidas se han obtenido los siguientes resultados:

En la CA de Andalucía la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establece la intensidad de la protección de los servicios, el régimen de compatibilidades de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en la

Comunidad Autónoma de Andalucía, exige como condición específica para el reconocimiento de la prestación, que se acredite la ocupación o la reserva de plaza o, en su caso, la prestación del servicio. El Plan General de Inspección de Servicios Sociales para el período 2016-2019 contiene una línea básica de actuaciones para evitar la obtención o disfrute fraudulento de prestaciones y de otros beneficios o ayudas económicas que puedan recibir las personas que participen en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; así como la prevención de actuaciones de carácter irregular o fraudulento que, en su caso, pudieran producirse. Se lleva a cabo, entre otras actuaciones de verificación y control, mediante la realización de visitas de inspección a los domicilios de las personas afectadas.

Por otra parte, el Decreto 50/2013, de 23 de abril, por el que se establece el régimen sancionador del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, establece como infracción grave aplicar las prestaciones económicas a finalidades distintas a aquellas para las que se otorgan, así como recibir ayudas, en especie o económicas, incompatibles con las prestaciones establecidas en la Ley.

En la CA de Cantabria no existe normativa autonómica de desarrollo reguladora del procedimiento de justificación más allá de la obligación de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, de lo que deriva un riesgo de control.

La Orden EMP/48/2009 establece con carácter general que procede el reintegro de las cantidades percibidas cuando como consecuencia de la revisión del derecho reconocido o de las prestaciones asignadas, resulten prestaciones indebidamente percibidas, señalando como causas de reintegro de las prestaciones económicas las omisiones e inexactitudes de las declaraciones de las personas beneficiarias, haber percibido la prestación durante el periodo de suspensión y el incumplimiento sobrevenido de las condiciones exigidas para su reconocimiento.

En su artículo 10 se define la prestación económica vinculada al servicio como una prestación de carácter periódico destinada obligatoriamente a la adquisición de un servicio profesional cuando el servicio no pueda ser prestado por el Sistema Público de Servicios Sociales. Así, se ha optado por primar la prestación de los servicios frente a la prestación económica vinculada, lo que se considera procedente teniendo en cuenta el retraso respecto de los plazos legales en las resoluciones de reconocimiento del derecho a la prestación de los servicios, sin perjuicio de la necesidad de acortar estos plazos.

En la CA de Castilla-La Mancha el Decreto 3/2016 establece la obligación de destinar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron reconocidas, de manera que si la persona beneficiaria incumpliera las obligaciones establecidas, y como consecuencia de ello, se derivaran cuantías indebidamente percibidas de la prestación económica reconocida, o una participación insuficiente en el coste de los servicios, estará obligada al reintegro o al abono de la diferencia que corresponda.

Ante la insuficiencia de normativa que regule el procedimiento de justificación más allá de la obligación de “comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas”, especialmente en la prestación económica vinculada al servicio. Esta situación se ha mejorado con posterioridad al ejercicio fiscalizado a través del Decreto 1/2019, de 8 de enero, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha, que establece una normativa más detallada para estos supuestos, en particular en el caso de la prestación económica vinculada al servicio, respecto de la cual se deberán presentar

mensualmente las facturas que se hayan emitido por el centro prestador del servicio en el período correspondiente, justificando así la asistencia al servicio y su coste, sin perjuicio de que el órgano competente en materia de dependencia podrá establecer mecanismos de control adicionales con las entidades prestadoras del servicio o con los propios beneficiarios. Si la persona beneficiaria no aporta las facturas requeridas no se incluye en la nómina de prestaciones económicas del SAAD durante el periodo no justificado para evitar tener que hacer la reclamación de cantidades indebidamente percibidas.

En la CA de Cataluña, el control de las prestaciones económicas vinculadas al servicio se realiza por los profesionales de los centros mediante la acreditación de la asistencia del beneficiario para la recepción del servicio. Además, existe la posibilidad de que el abono de la prestación se realice directamente a la entidad proveedora del servicio vinculado, de acuerdo con el artículo 5.2 del Decreto 142/2010.

No existe normativa autonómica de desarrollo reguladora del procedimiento de justificación más allá de la obligación de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, de lo que deriva un riesgo de control. Tampoco se han tipificado en la normativa de dependencia los diferentes supuestos de incumplimientos de los beneficiarios por destinar las prestaciones económicas a distinto fin del que motivó su otorgamiento.

En la CA de Extremadura únicamente se ha establecido un mecanismo de control respecto de las prestaciones económicas vinculadas al servicio. El control es delegado en las empresas prestadoras a fin de que informen del inicio y la extinción de los contratos, así como la facturación de los servicios prestados con carácter semestral. En el caso en que se reconozca con carácter retroactivo la prestación económica vinculada al servicio, se establece en la propia resolución del PIA el requerimiento a los beneficiarios de las facturas y recibos bancarios que acrediten la prestación de los servicios recibidos.

No existe normativa autonómica de desarrollo que regule un procedimiento de control más allá de la mera obligación del beneficiario de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, de lo que deriva un riesgo de control.

En la CA de las Illes Balears, el Decreto 83/2010 establece la obligación de los beneficiarios de destinar las prestaciones económicas a la finalidad para la cual se reconocieron, así como justificar su aplicación. Para ello, deben comunicar a la Administración las variaciones que afecten al derecho reconocido. En caso de que del incumplimiento de estas obligaciones se derivasen cuantías indebidamente percibidas, o una participación insuficiente se establece la obligación de su reintegro o el abono de la diferencia que corresponda.

Al margen del aspecto normativo, la CA no ha realizado actuaciones específicas de control dirigidas a la comprobación de estas obligaciones por los beneficiarios del sistema de dependencia, con la excepción del caso particular de reconocimiento de prestación económica vinculada a un servicio. En este supuesto, se comprueba que la persona beneficiaria justifica mensualmente la asistencia al servicio, realizándose un seguimiento específico de las personas que no remiten las correspondientes facturas.

En la CA de la Región de Murcia, la Ley 3/2003 no incluye el régimen jurídico aplicable a los incumplimientos de las obligaciones de los beneficiarios, no estableciendo las consecuencias derivadas de la aplicación de las prestaciones económicas a finalidades distintas a las prevista ni de recibir ayudas incompatibles con otras prestaciones.

A su vez, el Decreto 306/2010 solo se refiere a la prestación económica vinculada a un servicio y exige la justificación, mediante la aportación de la correspondiente factura, del gasto realizado, pero tampoco establece el régimen a aplicar en caso de incumplimiento.

Al margen del aspecto normativo, tampoco la CA ha realizado actuaciones específicas de control dirigidas a la comprobación de las obligaciones de los beneficiarios del sistema de dependencia, poniendo de manifiesto un riesgo de control.

En la CA de La Rioja, la Orden 5/2010 establece la obligación de los beneficiarios de destinar las prestaciones económicas a la finalidad para la cual se reconocieron, así como justificar su aplicación. Para ello, deben comunicar a la Administración las variaciones que afecten al derecho reconocido. En caso de que del incumplimiento de estas obligaciones se derivasen cuantías indebidamente percibidas, o una participación insuficiente se establece la obligación de su reintegro o el abono de la diferencia que corresponda.

Además, se exige a los titulares de los centros en los que se preste el servicio, así como a los asistentes personales, informar con una periodicidad mínima semestral sobre la efectiva prestación de los servicios a los beneficiarios.

Si como consecuencia del procedimiento de revisión de oficio se comprueba la percepción indebida de la prestación, la Consejería competente en materia de Servicios Sociales determina la obligación de reintegro por parte del beneficiario, cuya regulación está contenida en la Disposición Adicional Cuarta del Decreto 31/2011, que establece que “en aquellos casos en que dejen de cumplirse los requisitos o las condiciones que dieron lugar al reconocimiento de la prestación, procederá la extinción de la misma y, en su caso, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas”, así como en el Artículo 25.1 de la Orden 5/2010, que establece que “la concurrencia de cualesquiera de las causas previstas en el artículo 23 de la Orden dará lugar a la modificación de la cuantía, a la suspensión de la prestación o a su extinción, pudiendo ésta ser revisada de oficio por la Consejería competente en materia de Servicios Sociales en todo momento”.

No existe normativa autonómica de desarrollo reguladora del procedimiento de justificación más allá de la obligación de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, de lo que deriva un riesgo de control.

Reintegro de abonos indebidos

En todas las CCAA fiscalizadas existe dispersión de la normativa aplicable al régimen de los abonos indebidos, una e insuficiencia de normas derivada de la falta de adaptación de la normativa general a la problemática en materia de dependencia, declarando aplicable la normativa reguladora de la gestión tributaria y recaudatoria. También en relación con los reintegros por prestaciones de dependencia indebidamente percibidas se han observado las insuficiencias en el régimen legal estatal que se han señalado en el apartado II.4.3 al tratar las limitaciones de la actual redacción del art. 44 de la LGSS.

En Andalucía se han gestionado 787 expedientes de reintegro durante el ejercicio 2018 correspondientes a 619 personas, por un importe total reclamado de 274.642,40 euros⁷¹, de los que se han recaudado, en sucesivos ejercicios hasta el 2021, un total de 164.809,89 euros.

⁷¹ El detalle de estos expedientes según su fase e importe es el siguiente: se ha dictado acuerdo de inicio en 368 expedientes, por un importe total de 273.082,32 euros; se ha dictado resolución de reintegro en 276, por 228.509,75 euros; se ha dictado resolución de fraccionamiento, en 91 expedientes, por 178.857,85 euros; y en fase de apremio se encuentran 52 expedientes, por 95.784,55 euros.

En Cantabria existían 234 expedientes de reintegro por un total de 124.156,88 euros, de los que, en la fecha de realización de los trabajos -abril de 2021- se encontraban pendientes de cobro reintegros por importe de 36.455,57 euros, habiendo sido dados de baja expedientes 50.344,17 euros⁷².

Del total de expedientes, 211 son los iniciados en el ejercicio 2018, por un importe de 57.066,80 euros. La causa de incoación de todos ellos fue la de extinción por fallecimiento, dado que en esta CA solo se inician expedientes de reintegro por esta causa, lo que supone una limitación al control del resto de posibles causas de reintegros.

En Castilla-La Mancha se han tramitado 727 expedientes de reintegro por un importe total de 323.451 euros.

En Cataluña se han tramitado 29.123 expedientes de reintegro por un importe total de 15.724.556,21 euros, de los que se han cobrado 14.757.503,63 euros.

En la CA de Extremadura el reintegro de pagos indebidos se gestiona a través del PRELED, herramienta que permite el control de las diferentes fases del procedimiento. Durante 2018 se han iniciado 2.300 expedientes de reintegro, que han dado lugar a 1.952 resoluciones por importe total de 2.064.219,64 euros, de los que se han recaudado 1.360.495,78 euros.

En Illes Balears se han tramitado 84 expedientes de reintegro por un importe total de 88.312 euros, de los que se han cobrado 32.424 euros.

En la Región de Murcia, en el ejercicio 2018 se han iniciado 668 procedimientos de reintegro y el IMAS ha dictado 851 resoluciones declarativas de reintegro, sin especificar el montante reclamado, de las que se han recaudado 172.959,18 euros en vía voluntaria y 98.873,65 euros en vía de apremio.

Además, se han ingresado 91.887,31 euros una vez notificada la resolución del acuerdo de inicio pero antes de que se emitiera la liquidación, de manera que el total recaudado sumando todos los conceptos asciende a 363.719,96 euros.

Por último, La Rioja se han tramitado 42 expedientes de reintegro por un importe total de 43.796,66 euros, de los que se han cobrado 37.045,92 euros.

Para todas las CCAA se detalla en el Anexo 10 el tipo de procedimiento que motivó estas actuaciones de reintegro.

Como consecuencia de los trabajos realizados se estima cumplida o parcialmente cumplida la recomendación nº 8 del Informe 1.035 en todas las CCAA fiscalizadas, según se ha detallado en el cuadro 18, si bien con las limitaciones que en su implementación se señalan en este apartado.

⁷² El detalle del cobro de la deuda reclamada es la siguiente: 31.812,15 euros se han cobrado en 2018, 5.325,88 euros en 2019 y 229,11 euros en 2020.

III. CONCLUSIONES

En relación con el desarrollo normativo de las CCAA en materia de dependencia (seguimiento de la recomendación 1ª del informe 1.035). Apartado II.1

1. La recomendación nº 1 del Informe 1.035, relativa a sistematizar la normativa existente mediante la incorporación de los criterios acordados en el Consejo Territorial de Asuntos Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha sido cumplida total o sustancialmente por las Comunidades Autónomas de Aragón, Madrid y País Vasco y parcialmente cumplida por el resto. Esta recomendación, según recoge el Informe aprobado por la Cámara de Comptos, no resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra puesto que ya estaba implantada con anterioridad.
2. Las actuaciones realizadas han puesto de manifiesto que la falta de actualización de la LAPAD por parte del Estado al objeto de adaptar el procedimiento de dependencia a las sucesivas reformas en la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, junto con el hecho de que las controversias en materia de dependencia se resuelven en la jurisdicción contencioso administrativa y no en la jurisdicción social, a pesar de estar así previsto en la Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, ha provocado limitaciones para el ejercicio del derecho subjetivo de dependencia.

Respecto de las ocho Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por el Tribunal de Cuentas -Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Región de Murcia y La Rioja- las conclusiones son las siguientes:

3. En las CA de Andalucía y de Extremadura no se ha aprobado el Catálogo de Prestaciones, incumplándose lo establecido en la Ley 9/2016 de Andalucía, que exigía su aprobación en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor y en la Ley 14/2015 de Extremadura, a pesar de haber transcurrido siete años desde la entrada en vigor de esta última.

Tampoco se ha aprobado el Catálogo en la Región de Murcia, si bien la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia establece la fecha máxima para su aprobación en el 30 de agosto de 2023.

Estas situaciones se han solventado parcialmente con la aplicación directa en esta materia de las disposiciones de la LAPAD y su normativa de desarrollo, tanto estatal como autonómica.

4. Los tiempos de resolución de las reclamaciones, entendidos como los días que median entre la interposición del recurso y su resolución, tanto en vía administrativa como para la fase jurisdiccional, resultan muy elevados, concretándose para el ejercicio 2018 en 184 y 451 días, respectivamente, en Andalucía; de 142 y 203 días en Castilla-La Mancha; de 173 y 450 días en Extremadura; de 135 y 240 días en la Región de Murcia; y de 75 y 395 días en La Rioja.

En Cantabria se obtiene una media de 690 días en la vía jurisdiccional, no habiéndose dispuesto de datos para la fase administrativa. En la CA de Cataluña son 86 días de media en la vía de alzada, mientras que en relación con la fase jurisdiccional la CA no ha aportado datos, únicamente la información de que el tiempo medio en los procedimientos ordinarios oscila entre un año y un año medio, mientras que en los procedimientos abreviados el tiempo medio suele ser inferior a un año. En la CA de las Illes Balears son 195 días de media en la vía administrativa, sin que se hayan facilitado los datos para la fase jurisdiccional.

5. En las CCAA de las Illes Balears, la Región de Murcia y La Rioja se ha regulado con insuficiente jerarquía normativa el efecto negativo en caso de ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido en los procedimientos iniciados a instancia de parte, puesto que la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2011 estableció la necesidad de que fuera una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo la que, en su caso, regulara este sentido negativo del silencio administrativo. Esta Sentencia, además, anuló las disposiciones que contradecían el tenor de la ley estatal en los casos en los que se había presentado el recurso correspondiente.

Por otra parte, en la CA de Cataluña el desarrollo y normalización del procedimiento aplicable en las dos fases establecidas se ha realizado con insuficiente rango legal, a través de la Instrucción 3/2017.

En la CA de La Rioja, la normativa autonómica vulnera el derecho subjetivo del beneficiario reconocido en la LAPAD según la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Supremo, por cuanto no cumple con la necesaria celeridad establecida en la Disposición Final primera de la norma estatal, que exige que la resolución por la que se reconocen las prestaciones se dicte en **un plazo máximo de seis meses** desde la solicitud inicial. Además, se introduce un elemento perturbador, por cuanto se fija el plazo máximo para dictar la resolución de la prestación a partir de la petición formulada por el beneficiario, lo que afecta al cómputo máximo antes señalado y a su naturaleza, convirtiéndolo en un procedimiento iniciado a instancia de parte cuando tiene que ser de oficio.

6. Se ha valorado positivamente la normativa alcanzada en algunas CCAA por cuanto refuerza la efectividad del derecho subjetivo de dependencia, como el que se reconozca para el caso de resolución extemporánea el que la prestación económica tenga efectos desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo para resolver; o la concesión de otro servicio o prestación económica como modalidad transitoria hasta la definitiva, lo que resulta especialmente necesario en el caso de que el servicio requerido fuera la asistencia residencial. También refuerza el derecho subjetivo del beneficiario el reconocimiento del derecho de la comunidad hereditaria a una prestación económica causada y debidamente justificada en caso de fallecimiento de la persona dependiente después de que en el plazo máximo de seis meses desde su solicitud no hubiera recaído resolución, de acuerdo con la normativa estatal sobre la efectividad del derecho; asunto que tiene especial relevancia en relación con la prestación económica vinculada al servicio, siempre que el servicio contratado sea considerado técnicamente adecuado y quede acreditada la realización del gasto efectuado.

Sin embargo, en ninguna Comunidad se han establecido criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia para casos que pudieran requerir una mayor celeridad en el procedimiento.

En relación con el cumplimiento del plazo máximo de seis meses establecido en la Ley 39/2006 (seguimiento de la recomendación 2ª del Informe 1.035). Epígrafe II.2.1

7. La recomendación nº 2 del Informe 1.035, relativa a adoptar las medidas necesarias para cumplir el plazo máximo de seis meses para resolver el procedimiento de dependencia, únicamente se considera cumplida o sustancialmente cumplida en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.

Respecto de las Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal (ocho) las conclusiones son las siguientes:

8. En todas ellas (salvo Cantabria que contempla el mismo plazo para las dos fases), la desviación que se produce en la primera fase del reconocimiento del grado de dependencia es la más relevante e incide en el incumplimiento del plazo legalmente fijado, de manera que en algunas incluso esta fase supera al plazo total establecido, todo ello sin perjuicio de las demoras que se producen también en la segunda fase.

En Cataluña la desviación en la primera fase, de 51 días, es la que provoca el incumplimiento del plazo legalmente establecido, sin que la celeridad obtenida en la segunda fase, con una disminución en 24 días con relación a los tres meses establecidos, haya contrarrestado la demora que deriva de la primera fase.

Además, en estas ocho CCAA, a excepción de Cataluña, en el periodo fiscalizado ha empeorado la situación con respecto a la recogida en el Informe anterior de 2013, con un incremento en el plazo medio de resolución.

Como efecto derivado del retraso en la tramitación de los expedientes ha resultado que un número significativo de solicitantes fallecidos tras seis meses desde la presentación de su solicitud de dependencia no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación, situación que ha afectado en mayor medida a Extremadura, Cataluña y Andalucía.

En relación con la actualización de los datos incorporados al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) por las Comunidades Autónomas (seguimiento de la recomendación 3ª del Informe 1.035). Epígrafe II.2.2

9. La recomendación nº 3 del Informe 1.035, relativa a la necesidad de que las CCAA adopten las medidas necesarias para la permanente y puntual actualización del SISAAD, ha sido cumplida parcialmente en las Comunidades Autónomas de Galicia, Madrid y Comunidad Foral de Navarra, total o sustancialmente en Aragón, País Vasco y Comunidad Valenciana. En el resto no ha sido cumplida, salvo en el Principado de Asturias donde se considera no aplicable en tanto no existe otro sistema informático de gestión diferente al SISAAD y por tanto, no existen dificultades de interoperabilidad entre esta herramienta y una eventual aplicación propia.

Respecto de las Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal las conclusiones son las siguientes:

10. Todas ellas emplean para la gestión y control de la dependencia, además del propio SISAAD, sistemas de información de desarrollo propio. El sistema implantado por el IMSERSO, al responder a fines y objetivos distintos a los exigidos por las CCAA y dirigirse a dar adecuado cumplimiento a los requerimientos derivados de la liquidación del nivel mínimo por parte del Estado y a facilitar la realización de estadísticas, no atiende suficientemente las demandas de gestión del sistema desde el punto de vista de las CCAA y del beneficiario. Además, persisten problemas de interoperabilidad entre los sistemas autonómicos y el estatal que ya fueron puestos de manifiesto en anteriores fiscalizaciones.

El tiempo medio entre la solicitud de dependencia y la fecha de alta en el SISAAD de la correspondiente prestación son elevados, lo que afecta a las relaciones financieras ente el Estado y las CCAA para el cobro de la liquidación mínima, pero no al derecho subjetivo del beneficiario, que se tramita en la aplicación diseñada al efecto por la propia Comunidad. Además, se han evidenciado determinadas inexactitudes y errores que afectan en distinta

medida a la fiabilidad de los datos de la aplicación informática de cada CA, y que posteriormente serán incorporados al SISAAD.

En relación con la utilización del número de identificación personal en los expedientes (seguimiento de la recomendación 4ª del Informe 1.035). Epígrafe II.2.3

11. La recomendación nº 4 del Informe 1.035, relativa a que todo usuario del Sistema disponga de un número de identificación personal, (Documento Nacional de Identidad (DNI) o Número de Identidad de Extranjero (NIE)), único y exclusivo, ha sido cumplida total o sustancialmente por las CCAA de Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Región de Murcia, La Rioja, Canarias, Castilla y León, Madrid, País Vasco y Comunitat Valenciana. Se ha considerado parcialmente cumplida en Andalucía y Galicia y no cumplida en Aragón y Asturias. Esta recomendación, según recoge el Informe aprobado por la Cámara de Comptos, no resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra puesto que ya estaba implantada con anterioridad.
12. En Andalucía no se requiere a los menores de 14 años la aportación de documento de identidad, de manera que para su identificación en los sistemas de información y en el propio expediente, se utiliza un DNI ficticio que genera el sistema o bien el número de expediente otorgado por el SISAAD.

En relación con la financiación del sistema (seguimiento de la recomendación 5ª del informe 1.035). Apartado II.3

13. En relación con las Comunidades Autónomas fiscalizadas directamente por este Tribunal la recomendación nº 5 del Informe 1.035, relativa a la promoción de las disposiciones normativas necesarias para determinar la capacidad económica de los beneficiarios del sistema de dependencia de conformidad con lo acordado en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se ha considerado no aplicable debido a los criterios jurisprudenciales habidos con posterioridad; ello sin perjuicio de la deficiencia que supone que las distintas leyes autonómicas no recojan adecuadamente el régimen jurídico aplicable al coste del servicio que asumen los beneficiarios según la forma de prestación.

No obstante, respecto del resto de Comunidades, en las actuaciones llevadas a cabo por los respectivos órganos de control externo se ha considerado cumplida en Aragón, Galicia, Madrid y País Vasco, cumplida parcialmente en el Principado de Asturias y Comunidad Foral de Navarra y no cumplida en Canarias, Castilla y León y Comunitat Valenciana.

Para asegurar la sostenibilidad financiera del SAAD desde la entrada en vigor de la LAPAD en 2007 hasta la plena instauración del sistema, que se previó en 2015, la ley introdujo tres niveles de protección (nivel mínimo, nivel acordado y nivel autonómico) y la obligación de financiarlos de forma compartida entre la AGE y las CCAA.

Estos niveles de protección fueron creados a efectos de financiación y no guardan relación con las prestaciones establecidas en la Ley, de forma que el derecho subjetivo del beneficiario deriva del contenido de las prestaciones de dependencia establecidos en los catálogos de cada Comunidad Autónoma.

A pesar de que la LAPAD introdujo el término “coste” para referirse a la financiación por la AGE del nivel mínimo, en realidad esta financiación no tiene relación con el coste de las prestaciones, que está muy por encima del nivel mínimo establecido, financiación que además, ha permanecido invariable durante muchos ejercicios. Esto, unido a la supresión de la financiación estatal del nivel acordado a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del

Estado, ha provocado un desplazamiento de la carga financiera en el sostenimiento del sistema hacia las CCAA.

Además de la financiación pública, el sistema se nutre con la aportación de los beneficiarios que en el artículo 33 de la LAPAD se hace depender del tipo y coste del servicio y de su capacidad económica, señalándose que los elementos de la aportación serían objeto de desarrollo reglamentario. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala la necesidad de aplicar el principio de reserva de ley y, por otro lado, recuerda que la creación de la tasa y la determinación de sus elementos es competencia autonómica, dificultando por lo tanto el desarrollo reglamentario que la Ley prevé.

A su vez, la doctrina del Tribunal Constitucional, iniciada con la sentencia 185/1995, que establece que debe ser una tasa y no un precio público “cuando la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar”, ha motivado la anulación de la normativa que establecía los precios públicos a satisfacer. La principal consecuencia de esta jurisprudencia ha sido la anulación, ante la reclamación interpuesta, de los copagos efectuados hasta la promulgación de una nueva ley que pudiera establecer las correspondientes tasas de las prestaciones.

Esto ha ocurrido en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en la que dos sentencias firmes de 2014 anularon el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales, por considerar el copago una tasa y no un precio público.

De acuerdo con las actuaciones realizadas por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, “la Secretaría Autonómica de Servicios Sociales y Autonomía Personal acordó, en julio de 2018, iniciar sendos procedimientos de revocación de los actos y resoluciones de determinación del precio público por la prestación del servicio de centros residenciales durante el año 2014, tanto para los usuarios que lo abonaron al centro en que estaban atendidos como para los que lo abonaron directamente a la Generalitat por estar atendidos en centros de titularidad pública”, estimándose una devolución de precios públicos pagados indebidamente en centros residenciales en 2014 que ascienden a 30.085.305 euros, de los que se habían realizado 1.442.793 euros y provisionado la cantidad pendiente de devolución.

Por otra parte, tras la aclaración por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sobre la naturaleza jurídica de las tarifas abonadas por los usuarios de un servicio público prestado por una persona jurídico-privada o por un concesionario (siempre que no se trate de un servicio voluntario y se preste en régimen de monopolio) en el sentido de consistir en prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, el legislador autonómico deberá establecer tasa o tarifa según se preste el servicio en régimen de derecho público o privado.

14. En todas las CCAA analizadas específicamente por el TCu se ha regulado el régimen jurídico del copago como precio público. Por lo tanto, y de acuerdo con los criterios jurisprudenciales antes señalados, no existe una adecuada reserva de ley en la determinación del coste del servicio, que debería ser la tasa en caso de prestación directa y la tarifa en la gestión indirecta.

En Andalucía la participación en el coste de la financiación de las distintas prestaciones se determina como un porcentaje respecto de la base de cálculo, constituida esta última por la totalidad de los ingresos líquidos anuales del beneficiario, sin que se haya concretado la participación del patrimonio en dicho copago resultante, situación que sí está recogida de manera expresa en la Ley autonómica 9/2016.

Las CCAA de Extremadura, Illes Balears y La Rioja no tienen en cuenta el patrimonio en la determinación de la capacidad económica, lo que contradice los criterios fijados en la LAPAD. Además, en Extremadura y en La Rioja se computa la renta familiar y no únicamente la personal, en contra de lo dispuesto en la Ley Estatal.

En Cataluña el cálculo de la participación del copago se realiza según dispone el Catálogo, especificándose en la propuesta del PIA la capacidad económica del solicitante, la cual no es objeto de notificación, lo que se considera una merma de los derechos del beneficiario. En Illes Balears las resoluciones que son comunicadas por la administración a los interesados incluyen el importe del copago, pero se obvian los cálculos internos para la determinación de la cuantía según la capacidad económica, por lo que no ha podido acreditarse la concordancia con la normativa aplicable, además de suponer una limitación en los derechos del beneficiario. En La Rioja las resoluciones no recogen la participación del copago en las distintas prestaciones ni se ha podido valorar los cálculos realizados para su determinación.

15. En 2009 se produjo una modificación del Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común (SFA) que configuró los servicios públicos de dependencia como esenciales, es decir, los situó al mismo nivel que los servicios de educación y sanidad, incluyéndolos en el art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). No obstante, este cambio de concepción del sistema de financiación de la dependencia no se ha materializado, subsistiendo una financiación finalista y sujeta a la posterior acreditación del gasto. En 2017 se puso en marcha por una comisión de expertos creada al efecto una nueva reforma del SFA en la que se catalogaban los servicios vinculados a la dependencia como esenciales y, por ello, sujetos a financiación por este sistema, como ya ocurre con la sanidad y la educación. Esta reforma, a pesar del tiempo transcurrido, se encuentra aún sin materializar.

A consecuencia de esta falta de actualización del sistema, se ha comprobado que las CCAA emplean una gran cantidad de recursos en atender los requerimientos de la actual normativa de desarrollo de la LAPAD, los cuales son detraídos de la adecuada gestión en la atención a la dependencia.

En relación con el control presupuestario y contable de las prestaciones de dependencia (seguimiento de la recomendación 6ª del informe 1.035). Epígrafe II.4.1

16. La recomendación nº 6 del Informe 1.035, relativa a la necesidad de que las CCAA dispongan de programas presupuestarios que recojan en exclusiva los gastos relacionados con la dependencia y de métodos de contabilidad analítica que permitan el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar mensualmente a la Administración General del Estado el coste del sistema de dependencia y las cuantías aportadas, se ha considerado cumplida total o sustancialmente en el País Vasco; cumplida parcialmente en Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, La Rioja y Canarias y no cumplida en Illes Balears, Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra y Comunitat Valenciana.

Respecto de las Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal las conclusiones son las siguientes:

17. Ninguna de estas Comunidades había establecido programas presupuestarios específicos para los gastos de atención a la dependencia, sino que se incluyen entre los destinados al conjunto de los servicios sociales. Esta solución está motivada por la existencia de gastos derivados de distintas necesidades sociales, no todas ellas pertenecientes al sistema de dependencia.

Tampoco se ha dispuesto de contabilidad analítica para el cálculo de los costes asociados salvo en Andalucía, donde si bien se disponía de esta herramienta no se incluían todos los gastos de servicios ni se imputaban los gastos de inversión.

No obstante, en todos los casos, el sistema de certificaciones de gasto y los criterios de imputación implantados han paliado en parte la necesidad de configurar aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la dependencia. Los criterios de imputación de las certificaciones emitidas son acordes con el gasto incurrido, con la salvedad de los gastos de inversión, que no se contemplan en el modelo establecido para las certificaciones. Existe una salvedad adicional en el caso de Illes Balears puesto que no se ha justificado el gasto imputado por los consejos insulares, que asciende a 70 millones de euros y representa un 47 % del total certificado en 2018, ni tampoco la aportación de la Fundación Balear de Atención a la Dependencia, que asciende a 21,6 millones de euros.

En relación con la formación de expedientes electrónicos (seguimiento de la recomendación 7ª del Informe 1.035). Epígrafe II.2.4

18. La recomendación nº 7 del Informe 1.035, relativa al establecimiento de un sistema para la formación de expedientes electrónicos en aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se encuentra en curso o cumplida parcialmente en la mayoría de Comunidades Autónomas, considerándose cumplida en Castilla y León, Principado de Asturias, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana.

Respecto de las Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal las conclusiones son las siguientes:

19. En ninguna de ellas se había incorporado la información prevista a la Tarjeta Social Universal, si bien se han ido firmando en los ejercicios 2021 y 2022 convenios entre el INSS y las CCAA para el impulso y consolidación del Sistema de la Tarjeta Social Digital, a fin de garantizar un sistema estable y periódico de actualización y consolidación del sistema de información como herramienta de gestión al servicio de las administraciones y organismos públicos con competencias en materia de gestión de prestaciones sociales de contenido económico.

En relación con el control administrativo de las prestaciones de dependencia y de la vigencia del derecho a seguir percibiéndolas (seguimiento de la recomendación 8ª del informe 1.035). Epígrafes II.4.2 a II.4.4

20. La recomendación nº 8 Informe 1.035, relativa al control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones y de vivencia, así como sobre la incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos, se considera cumplida total o sustancialmente en Castilla y León, País Vasco y Comunitat Valenciana y parcialmente en el resto.

Respecto de las Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal (ocho) las conclusiones son las siguientes:

21. Si bien los procedimientos administrativos establecidos para el control de la vivencia y del mantenimiento de la capacidad económica se consideran, en términos generales, adecuados, no se han realizado actuaciones específicas de control de la obligación de los beneficiarios de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, con la excepción de la prestación económica vinculada a un servicio. En este supuesto, se comprueba que la persona beneficiaria

justifica que ha recibido la prestación del servicio con la correspondiente factura, realizándose un seguimiento específico en el caso de no remitirlas.

22. En cuanto al control de los impagos producidos en el copago de los beneficiarios, se ha constatado una dispersión de la normativa aplicable, falta de adaptación de la normativa general a la problemática concreta en materia de dependencia y procedimientos insuficientes, tanto en relación con los impagos como con el control de los abonos indebidos.
23. Ninguna de estas ocho CCAA ha cumplido con la obligación de suministrar datos al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, siendo el IMSERSO quien aporta al Registro la información relativa al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación, por lo que resulta devaluada la información que consta en el mismo por la falta de actualización que deberían hacer las CCAA.

En relación con los programas formativos (seguimiento de la recomendación 9ª del Informe 1.035). Epígrafe II.2.5.

24. La recomendación nº 9 del Informe 1.035, relativa a intensificar las actuaciones y programas formativos dirigidos a los cuidadores no profesionales ha sido cumplida parcialmente o se encuentra en curso en la mayoría de las CCAA, considerándose no cumplida en las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, Canarias, Castilla y León, Madrid y Comunidad Foral de Navarra. Esta recomendación se considera no aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco por ser de competencia municipal las actuaciones en materia de información, orientación y formación para cuidadores no profesionales, y no de las Diputaciones Forales, ámbito subjetivo de esta actuación fiscalizadora en dicho ámbito.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto a lo largo de este Informe se reiteran las recomendaciones formuladas en el Informe 1.409, aprobado por Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2020, relativo a esta misma materia y cuyo ámbito subjetivo es el IMSERSO y el entonces denominado Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Asimismo, dada la falta de actualización de la vigente normativa de dependencia, así como la carencia de regulación que recoja la problemática específica de la materia analizada, y otras cuestiones puestas de manifiesto en el Informe, se formulan las siguientes recomendaciones.

Se recomienda al Gobierno de la Nación y, en su caso, a las Cortes Generales:

1. Acometer la actualización de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), al objeto de adaptar el procedimiento de dependencia a las reformas en la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, siendo necesario que se adecúe a las peculiaridades del derecho subjetivo de dependencia.
2. Que se residencien las controversias en materia de dependencia, una vez finalizada la vía administrativa, en la jurisdicción social, situación prevista en la Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, en detrimento de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conlleva un excesivo plazo de resolución de los recursos presentados contrario al principio de justicia procesal por el que las reclamaciones relacionadas en materia de dependencia deben resolverse con la mayor celeridad posible, considerando además la vulnerabilidad del colectivo protegido.

3. Incluir entre las excepciones previstas en el art. 44 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) a la prohibición de compensación o retención en la fuente de las pensiones económicas públicas, las destinadas a hacer frente a las deudas producidas por impagos provenientes del sistema de dependencia, y proceder a su desarrollo reglamentario, a fin de facilitar la gestión de los impagos a las CCAA.
4. Promover, dentro del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, los cambios necesarios a fin de dotar de mayor seguridad jurídica a la efectividad del derecho subjetivo de dependencia.
5. Hasta tanto no culmine la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (SFA) iniciada en 2017, y en consonancia con la consideración que tienen los servicios sociales esenciales, entre los que se encuentran las prestaciones de dependencia y su correspondiente financiación específica dentro del SFA, se debería flexibilizar el sistema de financiación finalista previsto en el desarrollo normativo de la LAPAD, especialmente la complejidad del sistema implementado por el RD 1050/2013, homogenizando así estas prestaciones con la educación y la sanidad.

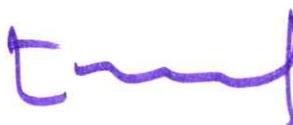
Se recomienda a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los correspondientes Parlamentos o Asambleas legislativas:

6. Que se analicen las causas específicas que impiden cumplir con el plazo de seis meses entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia previsto en la Disposición Final de la LAPAD. Para seguidamente, establecer los procedimientos y adoptar las medidas que permitan acelerar la tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones, estableciendo criterios expuestos de preferencia para aquellos casos que requieren una mayor celeridad en el procedimiento. Todo ello a fin de resolver el problema de resoluciones notificadas de manera extemporánea detectado en la mayoría de las CCAA.
7. Agilizar la implantación de la Tarjeta Social Digital, a fin de garantizar un sistema estable y periódico de actualización y consolidación del sistema de información en materia de gestión de prestaciones sociales de contenido económico.
8. Realizar una actualización de las normas reguladoras del copago, ajustándolas a la jurisprudencia sobrevenida a este respecto. Para ello, habrá de tenerse en cuenta la forma de proveer el servicio público de las prestaciones de dependencia y establecerse tasas en caso de prestación directa y tarifas en la gestión indirecta.

9. Como contrapartida a la flexibilización del sistema finalista de financiación a cargo del Estado, las CCAA deben acometer mejoras en sus sistemas, no solo desde la perspectiva de una adecuada herramienta para su propia gestión, sino también para posibilitar la extracción de datos y estadísticas actualizadas de su ámbito autonómico de forma que se puedan poner en común en el sistema estatal gestionado por el IMSERSO.

Madrid, 28 de julio de 2022

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	MARCO NORMATIVO	121
ANEXO 2	DETALLE DE RECLAMACIONES EN MATERIA DE DEPENDENCIA 2018.....	145
ANEXO 3	EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DESTINADO A LA GESTIÓN DE LA DEPENDENCIA	149
ANEXO 4	DETALLE POR GÉNERO DEL PERSONAL DESTINADO A LA GESTIÓN DE LA DEPENDENCIA	152
ANEXO 5	RELACIÓN ENTRE LAS PLANTILLAS DE PERSONAL Y LAS SOLICITUDES PRESENTADAS	155
ANEXO 6	EVOLUCIÓN DE PLAZAS RESIDENCIALES PONDERADAS CON LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA.....	159
ANEXO 7	EVOLUCIÓN DE PLAZAS DE ESTANCIAS DIURNAS PONDERADOS CON LOS BENEFICIARIOS	163
ANEXO 8	DETALLE DE LOS GASTOS IMPUTADOS A LA DEPENDENCIA EN 2018	167
ANEXO 9	EVOLUCIÓN EN LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA	172

MARCO NORMATIVO

A) NORMATIVA ESTATAL

Normativa básica

- Ley 39/2006, de 14 diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Ley 6/2018, de 3 julio. Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006.
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 noviembre. Ley General de derechos de las personas con discapacidad.
- Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y atención a la dependencia adoptado el 10 de julio de 2012.

Procedimiento administrativo

- Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 36/2011, de 10 octubre. Ley reguladora de la jurisdicción social.
- Ley 29/1998, de 13 julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

SISAAD

- Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006.

- Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006.
- Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Otras disposiciones

- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 1593/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia y se fijan sus enseñanzas mínimas.
- Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo.
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.
- Resolución de 27 de junio de 2019, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se extienden al Registro de Prestaciones Sociales Públicas las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación de la «Tarjeta Social Universal», previstas en la Resolución de 14 de septiembre de 2018.

B) NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FISCALIZADAS POR TCu

ANDALUCIA

Normativa básica

- Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo, Aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

- Decreto 40/2017, de 7 marzo, Regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria.
- Decreto 168/2007, de 12 de junio, regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.
- Decreto 388/2010, de 19 octubre, Regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche.
- Decreto 50/2013, de 23 abril, Establece el régimen sancionador del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía y modifica el Decreto 396/2008, de 24-6-2008, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía.
- Decreto 41/2018, de 20 febrero, Regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales.
- Decreto 187/2018, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, y del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.
- Decreto 25/2018, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Función Inspectoral en materia de servicios sociales.

Otra normativa

- Orden de 3 de agosto 2007, Establece la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.
- Orden de 10 de enero 2002, Regula el Servicio Andaluz de Teleasistencia.
- Orden de 15 de noviembre 2007, Regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 22 de marzo 2017, Establece el marco de colaboración con las Corporaciones Locales para la prestación de los servicios de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia a personas reconocidas en grado I.
- Orden de 21 de diciembre de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Servicios Sociales para el período 2016-2019.
- Orden de 10 de marzo de 2016, por la que se modifican los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad.
- Resolución de 27 de junio de 2018, de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisan los costes máximos de plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad.

CANTABRIA

Normativa básica

- Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.
- Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Cantabria.
- Decreto 33/2012, de 26 de junio, que regula los precios públicos de las prestaciones y servicios del Instituto Cántabro de Servicios Sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.
- Decreto 40/2008, de 17 de abril, Regula la autorización, la acreditación, el Registro y la Inspección de Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden EMP/48/2009, de 24 de abril, que desarrolla el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia y se regula la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, que regula los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
- Orden SAN/22/2013, de 23 de diciembre, que fija los precios públicos de las prestaciones y servicios del Instituto Cántabro de Servicios Sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.
- Orden UMA/27/2018, de 29 de junio, por la que se fijan los precios públicos de las prestaciones y servicios del Instituto Cántabro de Servicios Sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.
- Orden UMA/47/2019, de 20 de mayo, regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Otra normativa

- Ley 3/2009, de 27 noviembre, Creación del Instituto Cántabro de Servicios Sociales.
- Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Cantabria.
- Orden EMP/51/2009, de 15 de mayo, por la que se establece el Mapa de Servicios Sociales de Cantabria.

CASTILLA LA MANCHA

Normativa básica

- Ley 14/2010, de 16 diciembre. Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha 2010.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 agosto. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Ley Orgánica 2/2014, de 21 mayo. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (RCL 1982\2169).
- Decreto 182/2010, de 6 julio, Regula la gestión recaudatoria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Decreto 26/2013, de 23 mayo, Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha.
- Decreto 3/2016, de 26 enero, Establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable.
- Decreto 1/2019, de 8 enero. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha.
- Decreto 48/2019, de 21 mayo. Regula el Comité de Ética de los Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia de Castilla-La Mancha.

Otra normativa

- Orden de 25 de julio 1998, Acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales.
- Orden 13/2018, de 5 febrero, Establece las bases reguladoras de las subvenciones para el desarrollo de programas destinados al servicio de promoción de la autonomía personal para las personas en situación de dependencia y para la realización de programas de prevención para personas en situación de dependencia o en riesgo de estarlo en Castilla-La Mancha.
- Orden 183/2019, de 26 diciembre, Aprueba el Plan de Inspección de Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia para 2020 y establece las prioridades en materia de inspección.

CATALUÑA

Normativa básica

- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.
- Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.
- Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017.
- Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales.
- Decreto 394/1996, de 12 de diciembre, por el que se establece el régimen de contraprestaciones de los usuarios en la prestación de servicios sociales y se aprueban los precios públicos para determinados servicios sociales prestados por la Generalidad de Cataluña.
- Decreto 123/2007, de 29 de mayo, que determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo.
- Decreto 142/2010, de 11 de octubre, que aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011.
- Decreto 115/2007, de 22 de mayo, por el que se determinan los órganos de la Generalidad de Cataluña competentes para aplicar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Orden ASC/433/2007, de 23 de noviembre, que establece los criterios para determinar el importe de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) en el ámbito territorial de Cataluña.
- Orden ASC/471/2010, de 28 de septiembre, que regula las prestaciones y los y las profesionales de la asistencia personal en Cataluña.
- Orden BSF/130/2014, de 22 de abril, que establece los criterios para determinar la capacidad económica de las personas beneficiarias de las prestaciones de servicio no gratuitas y de las prestaciones económicas destinadas a la atención a la situación de dependencia establecidas en la Cartera de servicios sociales, y la participación en la financiación de las prestaciones de servicio no gratuitas.
- Instrucción 3/2017 para la gestión y aplicación de las disposiciones normativas derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Otra normativa

- Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña.

- Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- Ley 16/1996, de 27 de noviembre, reguladora de las actuaciones inspectoras y de control en materia de servicios sociales y de modificación del Decreto Legislativo 17/1994, de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las Leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales.

EXTREMADURA

Normativa básica

- Ley 14/2015, de 9 abril, de Servicios Sociales de Extremadura.
- Decreto 78/1994, de 31 de mayo, sobre exenciones y reducciones de las cuantías de los precios públicos por servicios en residencias y clubes de ancianos y guarderías infantiles dependientes de la Consejería de Bienestar Social.
- Decreto 105/2002, de 23 de julio, Recaudación de ingresos producidos por tributos propios, precios públicos y otros ingresos.
- Decreto 7/2006, de 10 de enero, por el que se crean las estructuras de coordinación de la Atención Sociosanitaria y el Servicio Público de Atención Sociosanitarias en su modalidad tipo dos (t2) y se establece su Régimen Jurídico
- Decreto 131/2006, de 11 de julio, por el que se crea el Servicio Público de Cuidados Personales y Atención a Situaciones de Dependencia, modalidad tipo tres (t3), y se establece su régimen jurídico.
- Decreto 1/2009, de 9 de enero, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Decreto 298/2015, que aprueba el Reglamento de autorización, acreditación y Registro de Centros de Atención a personas mayores de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Decreto 68/2019, de 16 de julio, Modifica el Decreto 1/2009, de 9-01-2009, por el que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Orden de 7-2-2013, por la que hace públicos los criterios para la determinación, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia.
- Orden de 30 de noviembre 2012, que establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades, aplicables en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Orden de 7 de febrero de 2013, por la que se hacen públicos los criterios para la determinación, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la prestación económica a

los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia.

Otra normativa

- Ley 18/2001, de 14 de diciembre, de Tasas y Precios públicos de Extremadura.
- Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura.
- Decreto núm. 222/2008, de 24 de octubre, Aprueba los Estatutos del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD).
- Resolución de 25 de enero de 2018, de la Vicepresidenta y Consejera, por la que se publican las tarifas actualizadas de las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018.

ILLES BALEARS

Normativa básica

- Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears.
- Ley 2/1997, de 3 de junio, de Tasas de las Illes Balears.
- Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el Régimen Específico de Tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Ley 12/2018 de servicios a las personas, para la concertación de plazas residenciales.
- Decreto-Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears.
- Decreto 66/2016, de 18 de noviembre, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020.
- Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears.
- Decreto 91/2019, de 5 de diciembre, por el que se regulan el procedimiento para el reconocimiento del grado de discapacidad y los principios generales del procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia y se modifica el Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears.

- Decreto 84/2010, de 25 de junio, que regula los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación económica de las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Decreto 31/2016, de 27 mayo, Modificación del Decreto 86/2010, de 25-6-2010 (LIB 2010\186), por el que establece los principios generales y las directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas mayores y personas con discapacidades, y se regulan los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residenciales de carácter suprainular para estos sectores de población.
- Decreto 48/2017, de 27 octubre, Establece los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales.

Otra normativa

- Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la CA de las Islas Baleares.
- Decreto 75/2004, de 27 de agosto, de desarrollo de determinados aspectos de la ley de finanzas y de las leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 10/2013, de 28 de febrero, por el que se establecen los principios generales del Registro Unificado de Servicios Sociales de las Illes Balears y de los procedimientos para la autorización y la acreditación de servicios sociales, se regulan la sección suprainular del Registro y los procedimientos para autorizar y acreditar servicios sociales de ámbito suprainular.
- Resolución de 6 de febrero 2017, Aprueba el catálogo de servicios sociales de ámbito suprainular.

REGIÓN DE MURCIA

Normativa básica

- Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de Región de Murcia.
- Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas.
- Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.
- Decreto 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establece la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- Decreto 74/2011, de 20 de mayo, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones.
- Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establece los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Decreto 3/2015, de 23 de enero, Regula la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece la tipología básica de los mismos.
- Decreto 10/2018, de 14 de febrero, Establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad
- Orden de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen los precios públicos por la prestación de los servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema de Servicios Sociales con financiación Pública en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Otra normativa

- Orden de 1 de septiembre 2016, Establece las normas reguladoras de las ayudas individualizadas a personas con discapacidad.
- Orden de 15 de junio 2006, Adaptan las órdenes reguladoras de las ayudas sociales de carácter periódico que gestiona el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia: ingreso mínimo de inserción, ayudas periódicas para personas con discapacidad y ayudas económicas a personas mayores para su atención en el medio familiar y comunitario, a la normativa de aplicación en materia de subvenciones.
- Orden de 25 de enero 2010, Regula las ayudas económicas a personas mayores para su atención en el medio familiar y comunitario.

LA RIOJA

Normativa básica

- Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.
- Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales de La Rioja.
- Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.
- Decreto 18/2011, de 11 de marzo, por el que se regula el sistema de acceso al servicio público de atención residencial y al servicio público de estancias temporales residenciales

para personas mayores grandes dependientes y dependientes severos del sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia.

- Decreto 25/2011, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.
- Decreto 24/2010, de 22 de abril, por el que se regula el sistema de acceso a plazas públicas en Centros de Día para personas mayores dependientes del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.
- Decreto 8/2011, de 18 de febrero, del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden 2/2012, de 3 de abril, que regula el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden 5/2010, de 30 de diciembre, que regula las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.
- Decreto 101/2003, de 1 de agosto, por el que se determina el precio público en las residencias propias y concertadas para personas con discapacidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 53/2005, de 29 de julio, por el que se determina el precio público de las plazas de atención diurna para personas con discapacidad en los centros propios y concertados en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 135/2011, de 2 de septiembre, por el que se determina el precio público en el servicio de atención residencial y de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad en situación de dependencia y diagnosticadas de esclerosis múltiple de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden 15/2000, de 25 de septiembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales por la que se determina el precio público de los servicios de estancias diurnas dependientes del Gobierno de La Rioja.
- Orden 12/2001, de 4 de septiembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales por la que se determina el precio público de los centros residenciales de personas mayores propios y concertados con la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Otra normativa

- Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden 7/2017, de 20 de diciembre, crea y regula el Consejo Sectorial de Personas Mayores de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Orden 15/2001, de 21 de noviembre de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y la Resolución de 23 de marzo 2015, actualiza el documento tipo del Anexo I de la Orden 15/2001, de 21-11-2001, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales por la que se crea la tarjeta acreditativa de grado de discapacidad.
- Resolución 86, de 23 de enero de 2015, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se establecen los precios para el ejercicio 2015 por la reserva y ocupación de plazas para personas mayores dependientes severos y gran desdependientes en los centros residenciales cuyos precios se fijan por resolución anual.

C) NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FISCALIZADAS POR SUS OCEX

ARAGÓN

Normativa básica

- Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.
- Decreto 143/2011 de 14 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto 154/2014, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, modificado por el Decreto 182/2016, de 13 de diciembre, por el que se autoriza la encomienda de gestión de la CCAA las entidades locales que se adhieran para la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio.

Otra normativa

- Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Orden de 15 de mayo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones establecidos en la LAPAD (modificada por Ordenes de 5 de octubre de 2007, de 11 de julio 2008 y de 5 de abril de 2010).
- Orden CDS/456/2019, de 17 de abril, por la que se regula procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de las personas y el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, que sustituye a la anterior.
- Orden CDS/1523/2017, de 26 de septiembre, por la que se regula el procedimiento y se convoca el proceso de habilitación excepcional de profesionales pertenecientes a las categorías de auxiliar de ayuda a domicilio, gerocultor/a y cuidador/a en centros o servicios sociales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Orden CDS/1058/2018, de 12 de junio, por la que se regula el procedimiento de habilitación para personas gerocultoras y cuidadoras en centros y servicios sociales, auxiliares de ayuda a domicilio y asistentes personales, en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención

a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, se convoca un nuevo proceso y se resuelve la convocatoria aprobada en Orden CDS/1523/2017, de 26 de septiembre.

- Orden CDS/533/2016, de 25 de mayo, por la que se modifica la Orden de 16 de abril de 2015, del Departamento de sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas de servicio de estancia diurna asistencial, estancia diurna y alojamiento, ofertados por el Gobierno de Aragón.
- Resolución de 1 de febrero de 2013, de la Dirección Gerencia del IASS, sobre liquidación de estancias de plazas para personas mayores en centros residenciales propios y concertados.
- Instrucción 3/2016, de 14 de junio de 2016, del Director Gerente del IASS, relativa a la modificación de la capacidad económica de las personas beneficiarias y su participación en el coste de los servicios incluidos en la red de centros y servicios de Aragón.
- Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, dictada en desarrollo de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre.
- Orden CDS/515/2018, de 7 de marzo, por la que se establecieron los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada. Dicha Orden fue a su vez modificada por la Orden CDS/1389/2019, de 4 octubre.
- Orden CDS/211/2020, de 28 de febrero, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada, deroga la Orden CDS/515/2018, de 7 de marzo, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada.
- Orden CDS/810/2016, de 18 de julio, por la que se aprueba el plan de inspección de centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón para el periodo 2016-2018.

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Normativa básica

- Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.
- Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.
- Ley 4/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.
- Decreto 68/2007, de 14 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

- Decreto 144/2010, de 24 de noviembre, por el que se establecen los precios públicos correspondientes a determinados servicios sociales.

Otra Normativa

- Resolución de 30 de junio de 2015, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se regulan los servicios y las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el Principado de Asturias.
- Resolución de 4 de julio de 2016, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, por la que se determina la composición y funciones del órgano de valoración de la situación de dependencia de las personas usuarias del servicio público de atención residencial para personas mayores.

CANARIAS

Normativa básica

- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que entró en vigor el 6 de noviembre de 2018, derogando el anterior de 1982 modificado en 1996.
- Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.
- La ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, vigente en 2018.
- Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.
- Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias. (Derogado el 18/05/2019 por la nueva Ley de Servicios Sociales de Canarias; Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias; BOC 17/05/2019).
- Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.
- Decreto 131/2011, de 17 de mayo, por el que se establecen las intensidades de protección de los servicios y los criterios para determinar las compatibilidades y las incompatibilidades entre las prestaciones de atención a la dependencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 101/2009, de 21 de julio, que modifica el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que fue modificado por el Decreto 163/2008, de 15 de julio.

- Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Otra normativa

- Orden de 2 de abril de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y, se hacen públicos, los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC nº 68, de 4 de abril de 2008), prorrogado por la Orden de 29 de diciembre de 2008 (BOC nº 10, de 16 de enero de 2009), modificada por la Orden de 10 de febrero de 2010 (BOC nº 43, de 3 de marzo de 2010) y por la Orden de 25 de septiembre de 2012 (BOC nº 195, de 4 de octubre de 2012).

CASTILLA Y LEÓN

Normativa básica

- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales.
- Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras.
- Ley 14/2002, de 25 de julio, de protección a la infancia.
- Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.
- Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.
- Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.
- Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en Castilla y León.
- Ley 4/2018 de 2 de julio de ordenación y funcionamiento de la red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad.

- Decreto 12/1997, de 30 de enero, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en Centros de Servicios Sociales para personas mayores y personas discapacitadas.
- Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.
- Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social básica de la ayuda a domicilio en Castilla y León.
- Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración General e Institucional de la Comunidad.
- Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la administración de la comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos.
- Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.
- Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.
- Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León.
- Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales.
- Decreto 33/2014, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León
- Decreto 3/2016, de 4 de febrero, por el que se regula la acreditación de centros y unidades de convivencia para la atención a personas mayores en Castilla y León.
- Decreto 14/2017, de 27 de julio, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León.
- Decreto 18/2019, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los servicios sociales.

Otra normativa

- Orden FAM/824/2007 de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
- Orden FAM/1056/2007, de 31 de mayo, por la que se regulan los baremos para la valoración de solicitudes de ingreso y de traslados en centros residenciales y en unidades de estancias diurnas para personas mayores dependientes.
- Orden FAM/1057/2007, de 31 de mayo, por la que se regula el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.
- Orden FAM/92/2014, de 12 de febrero, por la que se modifica la Orden FAM/644/2012, de 30 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.
- Orden FAM/2/2015, de 7 de enero, por la que se establece el procedimiento de acreditación de los servicios de Promoción de la Autonomía Personal en Castilla y León.
- Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.
- Orden FAM/4/2019, de 8 de enero, por la que se actualiza el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León y se publicita el resultado de la evaluación del funcionamiento de las prestaciones sociales en Castilla y León.
- Orden FAM/423/2019, de 16 de abril, por la que se determina el contenido de la prestación pública de teleasistencia en Castilla y León.
- Orden FAM/1210/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

GALICIA

Normativa básica

- Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.
- Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.
- Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad de Galicia.

- Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia
- Decreto 15/2010, de 4 de febrero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes.
- Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se define la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se determina el sistema de participación de las personas usuarias en la financiación de su coste.
- Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación.
- Decreto 89/2016, de 30 de junio, por el que se regula la creación, el uso y el acceso a la historia social única electrónica (HSUE).
- Decreto 183/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea la Red gallega de atención temprana.
- Decreto 99/2014, de 24 de julio, por el que se regula el Servicio Gallego de Apoyo a la Movilidad Personal para personas con discapacidad y/o en situación de dependencia.

Otra normativa

- Estrategia para la prevención y detección precoz de la dependencia en Galicia, horizonte 2020.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Normativa básica

- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid
- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid
- Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid
- Decreto 72/2001, de 31 de mayo por el que se regula el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Residencias, Centros de Atención de Día y Pisos Tutelados.

- Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios
- Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia
- Decreto 230/2015 de 20 de octubre por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia Madrileña de Atención Social.
- Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano de la Comunidad de Madrid.

Otra normativa

- Plan de prevención de las situaciones de dependencia en la “Estrategia de Atención a las Personas Mayores de la Comunidad de Madrid 2017-2021”.
- Resolución 155/2018, de 19 de Enero del Director General de Atención a la Dependencia y el Mayor, por la que se determina para el año 2018 la participación económica del usuario en la financiación del coste del servicio de ayuda a domicilio
- Resolución 156/2018, de 19 de enero de la Dirección General de Atención a la Dependencia y Mayor, por la que se fija para el año 2018, el importe mensual que deben aportar los ocupantes de plazas financiadas parcialmente por la Comunidad de Madrid en residencias para personas mayores. HOY DEROGADAS Para los usuarios ingresados con anterioridad a 29 de marzo de 2011, se mantiene el importe establecido en la Resolución 211/2017, de 1 de febrero.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Normativa básica

- Ley foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales
- Ley foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen de personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra.
- Decreto Foral 74/2012, de 25 de Julio por el que se prueban los Estatutos de la Agencia Navarra para la Dependencia.
- Decreto Foral 82/2012, de 1 de agosto, por el que se establecen la estructura y el currículo del título de técnico en atención a personas en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

- Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de servicios sociales de base.
- Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio por el que se aprueba la cartera de servicios sociales en el ámbito general.

Otra normativa

- Orden Foral 62/2013, de 18 de enero del Consejero de Políticas Sociales, por la que se establece el régimen de compatibilidad entre diversas prestaciones y servicios en el Área de Atención a la dependencia y se regulan las ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas.
- Orden Foral 224/2019, de 31 de mayo, del Consejero de Derechos Sociales por la que se regula la prestación económica para asistencia personal de las personas que tengan reconocida una situación de dependencia y/o discapacidad.
- Resolución 573/2007, de 12 de noviembre, del Director General de Presidencia por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de Navarra del Acuerdo de la Junta de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral Navarra de 7 de noviembre de 2007, en relación con la Ley 39/2006 de 14 de Diciembre.

COMUNITAT VALENCIANA

Normativa básica

- Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana.
- Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de la Generalitat, de tasas.
- Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.
- Ley 5/1997, de 25 de junio, por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 59/2019, de 12 de abril, del Consell, de ordenación del sistema público valenciano de servicios sociales.
- Decreto 38/2020, de 20 de marzo, del Consell, de coordinación y financiación de la atención primaria de servicios sociales.
- Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas.
- Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia.

- Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.
- Decreto 35/2007, de 30 de marzo, del Consell, sobre creación, composición y régimen de funcionamiento del Consejo Interterritorial de Servicios Sociales, Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 38/2010, de 19 de febrero, del Consell, por el que se crea el Comité Consultivo Autonómico del Sistema Valenciano para la Autonomía y Atención a la Dependencia y se establecen sus normas de funcionamiento.
- Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat.
- Decreto 14/2018, de 23 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas.
- Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.
- Decreto 91/2002, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social, en la Comunidad Valenciana.

Otra normativa

- Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.
- Orden 9/2011, de 5 de diciembre, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social, de modificación del Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell.
- Orden de 5 de diciembre de 2007, de la Consellería de Bienestar Social, que regula el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención.
- Orden de 4 de febrero de 2005, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de servicios sociales especializados para la atención de personas mayores.
- Orden 8/2012, de 20 de febrero, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 4 de febrero de 2005.
- Orden 5/2014, de 9 de abril, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 4 de febrero de 2005.
- Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan los acuerdos de acción concertada en materia

de servicios sociales en el sector de atención a personas con diversidad funcional para el año 2018.

- Resolución de 27 de marzo de 2019, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan los acuerdos de acción concertada en materia de servicios sociales en el sector de atención a personas mayores dependientes para 2019-2020.
- Resolución de 3 de marzo de 2014, de la Dirección General de Dependencia y Mayores, por la que se publica la parte dispositiva de la sentencia número 46/2014, de 29 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.
- Orden 18/2011, de 17 de junio, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula la comprobación y el procedimiento de registro de cuentas bancarias de las personas físicas y jurídicas.
- Resolución de 30 de mayo de 2013, de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, por la que se promueve en la Comunitat Valenciana la evaluación y acreditación de determinadas unidades de competencia profesional.
- Acuerdo de colaboración entre la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo para el reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por las personas cuidadoras familiares en el entorno domiciliario.
- Orden 8/2015, de 29 de diciembre, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en materia de servicios sociales especializados de personas mayores.
- Orden 1/2016, de 20 de enero, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones en materia de atención a personas con diversidad funcional, promoción de la autonomía personal y de la accesibilidad.
- Orden 8/2016, de 8 de abril, de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas dirigidas a centros de día, programas de prevención, protección e inserción de menores en situación de riesgo o con medidas jurídicas de protección, y programas de emancipación y autonomía personal de jóvenes extutelados que hayan alcanzado la mayoría de edad.
- Orden 7/2016, de 7 de abril, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones relativas al programa Bono Respiro y subvenciones para financiar estancias en centros de día para personas dependientes y en residencias de tercera edad.
- Resolución de 31 de marzo de 2015, de la consellera de Bienestar Social, por la que se aprueba el Plan de Inspección de los Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana 2015-2018.

- Resolución de 27 de diciembre de 2018, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se aprueba el II Plan de Inspección de los Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana 2019-2022.

PAÍS VASCO

Normativa básica

- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco.
- Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de sus territorios históricos.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre, por el que se aprueba la cartera de prestaciones y servicios del SVSS.
- Decreto 195/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del SVSS.
- Decreto Foral 3/2013, de 29 de enero, que regula los precios públicos de los servicios.
- Decreto Foral 15/2015, de 2 de junio, regula la participación económica de las personas usuarias en los centros de atención a la dependencia de competencia foral.
- Decreto Foral 39/2014, regula las prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
- Decreto Foral 192/2018, de 26 de diciembre, por el que se regula el estatuto de las personas cuidadoras y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- Decreto Foral 29/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba el programa «Sendian» de apoyo a familias con personas mayores dependientes a su cargo.
- Decreto Foral 24/2017, de 12 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones económicas de la LAPAD.

Otra normativa

- ORDEN de 30 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se fijan la cuantía del precio público y la exención aplicables al servicio público de teleasistencia en 2011.
- ORDEN de 30 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se crea y regula el fichero de datos de carácter personal de «Teleasistencia» del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- ORDEN de 17 de diciembre de 2014, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases para la concesión de las ayudas económicas para la contratación de personal técnico y/o administrativo y para el desarrollo de actividades por parte de instituciones públicas en el ámbito de la intervención social y se efectúa la convocatoria de las mismas para el año 2015.

- ORDEN de 18 de diciembre de 2015, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que efectúa para el año 2016 la convocatoria prevista en el Decreto 271/2012, de 4 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco.

DETALLE DE RECLAMACIONES EN MATERIA DE DEPENDENCIA 2018

ANDALUCÍA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN DE GRADO	183
RESOLUCIÓN PIA	186
Total general	184
PROCEDIMIENTOS RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS
RETRASO EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	540
Total general	540
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN GRADO ⁽¹⁾	526
RESOLUCIÓN PIA	376
Total general	451

Fuente: C.A.

⁽¹⁾ Un solo expediente judicial

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta su resolución (fecha de sentencia)

CANTABRIA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
DESESTIMACIONES	82
ESTIMACIONES	82
ESTIMACIÓN, ANULAR RESOLUCIÓN RECURRIDA Y RETROTRAER	82
ESTIMAR PARCIALMENTE	82
INADMITIR POR EXTEMPOR	82
INADMISIÓN POR RECURRIR ACTO NO RECURRIBLE	82
ARCHIVO POR FALLECIMIENTO DE INTERESADO	82
ARCHIVO POR ACUEDO ADMINISTRATIVO (TERMINACIÓN PROCED.)	82
DESESTIMIENTO DE PARTE RECURRENTE	82
DEVUELTO AL ÓRGANO GESTOR POR NO CONSIDERARSE RECURSO	82
TOTAL GENERAL (1)	82
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN PIA	690
TOTAL GENERAL	690

Fuente: C.A. **(1)** Se ha facilitado el tiempo medio conjunto de todo tipo de recurso de alzada.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia).

CASTILLA-LA MANCHA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
INADMISIÓN, DESISTIMIENTO, CADUCIDAD	163
RESOLUCIÓN DE GRADO	140
RESOLUCIÓN PIA	146
SUSPENSIÓN; RECLAMACIÓN PAGOS INDEBIDOS	152
Total general	142
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
PAGOS INDEBIDOS	176
RESOLUCIÓN GRADO	270
RESOLUCIÓN PIA	108
Total general	203

Fuente: C.A.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta su resolución (fecha de sentencia)

CATALUÑA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN DE GRADO	68
RESOLUCIÓN PIA	78
SUSPENSIÓN; RECLAMACIÓN PAGOS INDEBIDOS	112
TOTAL GENERAL	86
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
PAGOS INDEBIDOS	ND
RESOLUCIÓN GRADO	ND
RESOLUCIÓN PIA	ND
TOTAL GENERAL	N/D (1)

Fuente: C.A. N/D: no disponible. (1) Respecto de las reclamaciones en vía jurisdiccional, la CA ha informado de que en los procedimientos ordinarios el tiempo medio oscila entre un año y un año medio, mientras que en los procedimientos abreviados el tiempo medio suele ser inferior a un año, en función de la carga de trabajo de los Juzgados y Tribunales; sin embargo, no ha aportado los correspondientes datos.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia).

EXTREMADURA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN DE GRADO	146
RESOLUCIÓN PIA	202
SUSPENSIÓN; RECLAMACIÓN PAGOS INDEBIDOS	131
EXTINCIÓN/ARCHIVO	212
TOTAL GENERAL	173

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN DE GRADO	450
TOTAL GENERAL	450

Fuente: C.A.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia)

ILLES BALEARS

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
INADMISIÓN, DESISTIMIENTO, CADUCIDAD	60
RESOLUCIÓN DE GRADO	120
RESOLUCIÓN PIA	270
SUSPENSIÓN; RECLAMACIÓN PAGOS INDEBIDOS	330
TOTAL GENERAL	195

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
PAGOS INDEBIDOS	N/D
RESOLUCIÓN GRADO	N/D
RESOLUCIÓN PIA	N/D
TOTAL GENERAL	N/D

Fuente: C.A. N/D: no disponible.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia).

REGIÓN DE MURCIA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
INADMISIÓN, DESISTIMIENTO, CADUCIDAD	60
RESOLUCIÓN DE GRADO	60
RESOLUCIÓN PIA	180
SUSPENSIÓN; RECLAMACIÓN PAGOS INDEBIDOS	240
TOTAL GENERAL	135

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
PAGOS INDEBIDOS	240
RESOLUCIÓN GRADO	270
RESOLUCIÓN PIA	210
TOTAL GENERAL	240

Fuente: C.A.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia).

LA RIOJA

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
RESOLUCIÓN DE GRADO	75
TOTAL GENERAL	75

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	
OBJETO DE RECURSO	TIEMPOS MEDIOS*
PAGOS INDEBIDOS	395
RESOLUCIÓN GRADO	0
RESOLUCIÓN PIA	0
TOTAL GENERAL	395

Fuente: C.A.

* Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta la fecha de su resolución (o fecha de sentencia).

**EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DESTINADO A LA GESTIÓN DE LA DEPENDENCIA
EJERCICIOS 2014 - 2018**

ANDALUCÍA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	18	18	17	17	17
Técnicos/as (superiores y de gestión)	848	834	820	805,3	758,8
Administrativos/as y auxiliares	796	785	800,1	802	837,8
Total	1.662	1.637	1.637,1	1.624,3	1.613,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CANTABRIA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	1	1	1	1	1
Técnicos/as (superiores y de gestión)	23	21	20	20	20
Administrativos/as y auxiliares	12	13	13	12	13
Total	36	35	34	33	34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CASTILLA-LA MANCHA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	6	6	6	6	6
Técnicos/as (superiores y de gestión)	76	110	115	115	120
Administrativos/as y auxiliares	39	59	53	63	61
Total	121	175	174	184	187

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CATALUÑA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	28	28	27	28	28
Técnicos/as (superiores y de gestión)	245	241	243	245	243
Administrativos/as y auxiliares	142	149	149	139	150
Total	415	418	419	412	421

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

EXTREMADURA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	4	4	4	4	4
Técnicos/as (superiores y de gestión)	119	120	123	117	119
Administrativos/as y auxiliares	27	27	29	27	27
Total	150	151	156	148	150

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

ILLES BALEARS

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	12	12	12	13	12
Técnicos/as (superiores y de gestión)	77	77	79	84	85
Administrativos/as y auxiliares	15	15	17	20	20
Total	104	104	108	117	117

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

REGIÓN DE MURCIA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	3	3	3	3	3
Técnicos/as (superiores y de gestión)	64	76	74	78	79
Administrativos/as y auxiliares	70	74	82	75	76
Total	137	153	159	156	158

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

LA RIOJA

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	1	1	1	1	1
Técnicos/as (superiores y de gestión)	43	44	48	51	54
Administrativos/as y auxiliares	12	13	15	14	14
Total	56	58	64	66	69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

DETALLE POR GÉNERO DEL PERSONAL DESTINADO A LA GESTIÓN DE LA DEPENDENCIA

EJERCICIOS 2014 - 2018

ANDALUCÍA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	11	7	11	7	9	8	8	9	8	9
Técnicos/as (superiores y de gestión)	188	660	184	650	180	640	166,7	638,6	169,8	589,0
Administrativos/as y auxiliares	150	646	146	639	149,4	650,7	146,2	655,8	141,7	696,1
Total	349	1.313	341	1.296	338,4	1.298,7	320,9	1.303,4	319,5	1.294,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CANTABRIA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0
Técnicos/as (superiores y de gestión)	1	22	1	20	1	19	1	19	1	19
Administrativos/as y auxiliares	1	11	1	12	1	12	1	11	1	12
Total	2	34	3	32	3	31	3	30	3	31

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CASTILLA-LA MANCHA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	1	5	1	5	3	3	3	3	3	3
Técnicos/as (superiores y de gestión)	19	57	27	83	27	88	26	89	24	96
Administrativos/as y auxiliares	12	27	12	47	10	43	11	52	11	50
Total	32	89	40	135	40	134	40	144	38	149

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CATALUÑA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	13	15	12	16	13	14	13	15	12	16
Técnicos/as (superiores y de gestión)	43	202	39	202	40	203	38	207	38	205
Administrativos/as y auxiliares	24	118	18	131	18	131	17	122	21	129
Total	80	335	69	349	71	348	68	344	71	350

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

EXTREMADURA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Técnicos/as (superiores y de gestión)	25	94	25	95	24	99	24	93	22	97
Administrativos/as y auxiliares	6	21	6	21	8	21	7	20	7	20
Total	33	117	33	118	34	122	33	115	31	119

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

ILLES BALEARS

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	5	7	4	8	4	8	4	9	4	8
Técnicos/as (superiores y de gestión)	29	48	29	48	28	51	28	56	28	57
Administrativos/as y auxiliares	5	10	5	10	4	13	7	13	7	13
Total	39	65	38	66	36	72	39	78	39	78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

REGIÓN DE MURCIA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	1	2	1	2	2	1	2	1	2	1
Técnicos/as (superiores y de gestión)	18	46	20	56	19	55	18	60	14	65
Administrativos/as y auxiliares	19	51	20	54	17	65	19	56	17	59
Total	38	99	41	112	38	121	39	117	33	125

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

LA RIOJA

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Técnicos/as (superiores y de gestión)	6	37	5	39	5	43	9	42	11	43
Administrativos/as y auxiliares	2	10	3	10	3	12	3	11	5	9
Total	8	48	8	50	8	56	12	54	16	53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

**RELACIÓN ENTRE LAS PLANTILLAS DE PERSONAL Y LAS SOLICITUDES PRESENTADAS
EJERCICIOS 2014 - 2018**

ANDALUCÍA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	1.662	376.169	226,3
2015	1.637	376.694	230,1
2016	1.637	380.251	232,3
2017	1.624	383.618	236,2
2018	1.614	388.846	240,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

CANTABRIA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	36	23.245	645,69
2015	35	23.022	657,77
2016	34	21.185	623,09
2017	33	23.912	724,61
2018	34	24.752	728,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

CASTILLA-LA MANCHA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	121	84.650	699,6
2015	175	84.774	484,4
2016	174	84.774	487,2
2017	184	85.807	466,3
2018	187	86.579	463,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

CATALUÑA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	415	273.535	659,12
2015	418	281.036	672,33
2016	419	290.547	693,43
2017	412	305.482	741,46
2018	421	318.602	756,77

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

EXTREMADURA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	150	48.254	321,69
2015	151	51.391	340,34
2016	156	52.992	339,69
2017	148	54.542	368,53
2018	150	54.680	364,53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

ILLES BALEARS

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	104	24.278	233,44
2015	104	23.741	228,28
2016	108	25.179	233,14
2017	117	27.549	235,46
2018	117	27.993	239,26

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

REGIÓN DE MURCIA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	137	54.662	398,99
2015	153	45.057	294,49
2016	159	43.069	270,87
2017	156	44.344	284,26
2018	158	44.249	280,06

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

LA RIOJA

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes/personal) (3)=(2/1)
2014	56	14.160	252,86
2015	58	14.547	250,81
2016	64	14.933	233,33
2017	66	15.151	229,56
2018	69	15.257	221,12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA y obtenidos del SISAAD

EVOLUCIÓN DE PLAZAS RESIDENCIALES PONDERADAS CON LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA

EJERCICIOS 2014 - 2018

ANDALUCÍA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios de servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	25.809	22.611	1,1
2016	26.076	23.593	1,1
2017	26.258	24.607	1,1
2018	26.194	24.717	1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

CANTABRIA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	4.823	4.283	1,13
2016	5.011	4.429	1,13
2017	5.031	4.541	1,11
2018	5.096	4.617	1,10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

CASTILLA-LA MANCHA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios de servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	11.335	N/D	N/D
2016	11.346	10.847	1,0
2017	11.378	11.777	1,0
2018	11.505	12.198	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

CATALUÑA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	N/D	32.577	N/D
2016	34.676	32.453	1,07
2017	36.272	34.773	1,04
2018	36.124	35.975	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA. N/D: No disponible

EXTREMADURA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	6.465	4.040	1,60
2016	N/D	4.380	N/D
2017	N/D	4.509	N/D
2018	7.996	4.507	1,77

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA. N/D: No disponible

ILLES BALEARS

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	2.142	2.093	1,02
2016	2.166	2.208	0,98
2017	2.391	2.437	0,98
2018	2.545	2.566	0,99

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

REGIÓN DE MURCIA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	3.860	3.507	1,10
2016	4.421	4.362	1,01
2017	4.527	4.461	1,01
2018	5.092	4.831	1,05

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

LA RIOJA

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios del servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas residenciales/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	1.679	N/D	N/D
2016	1.679	1.355	1,24
2017	1.779	1.297	1,37
2018	1.839	1.550	1,19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA

N/D: No disponible

EVOLUCIÓN DE PLAZAS DE ESTANCIAS DIURNAS PONDERADOS CON LOS BENEFICIARIOS EJERCICIOS 2015 - 2018

ANDALUCÍA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios de servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	16.505	13.058	1,3
2016	16.320	13.177	1,2
2017	16.319	13.859	1,2
2018	16.187	13.876	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

CANTABRIA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	2.255	1.509	1,49
2016	2.285	1.587	1,44
2017	2.291	1.650	1,39
2018	2.296	1.724	1,33

CASTILLA-LA MANCHA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios de servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	2.131	N/D	N/D
2016	2.097	2.500	0,8
2017	2.089	2.738	0,8
2018	2.113	2.939	0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA. N/D: No disponible

CATALUÑA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	N/D	11.515	N/D
2016	15.408	11.942	1,29
2017	15.839	12.643	1,25
2018	15.915	13.303	1,20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA. N/D: No Disponible

EXTREMADURA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	2.053	1.393	1,47
2016	N/D	1.694	N/D
2017	N/D	1.866	N/D
2018	3.180	1.944	1,64

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.
N/D: No disponible

ILLES BALEARS

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	1.023	804	1,27
2016	1.087	920	1,18
2017	1.127	996	1,13
2018	1.181	999	1,18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

REGIÓN DE MURCIA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	3.255	3.452	0,94
2016	3.495	3.815	0,92
2017	3.552	3.921	0,91
2018	3.824	4.239	0,90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

LA RIOJA

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios del servicio de centro de día a 31 de diciembre (2)	Ratio
			(Plazas centros de día/beneficiarios de estos servicios) (3)=(1/2)
2015	681	N/D	N/D
2016	700	617	1,13
2017	748	696	1,07
2018	771	804	0,96

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CA.

N/D: No disponible

**DETALLE DE LOS GASTOS IMPUTADOS A LA DEPENDENCIA EN 2018
(euros)**

ANDALUCÍA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
GASTOS DE PERSONAL ESTANCIA DIURNA	38.955.677
GASTOS DE PERSONAL CENTROS PROPIOS RESIDENCIAS Y UED	49.606.187
GASTOS DE PERSONAL CENTROS FAISEM RESIDENCIAS Y UED	24.104.253
GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	459.288.253
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	405.667.690
TOTAL SERVICIOS	977.622.060
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO	25.355.282
PRESTACIONES EC. ASISTENCIA PERSONAL	70.563
PRESTACIONES EC. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR	257.709.964
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	283.135.809
TOTAL GENERAL	1.260.757.868

Fuente: CA

CANTABRIA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
CAPÍTULO I GASTOS DE PERSONAL	16.781.190
CAPÍTULO II GASTO CORRIENTE EN BIENES Y SERVICIOS	2.227.073
ESTANCIAS CONCERTADAS	60.223.668
AYUDA A DOMICILIO	6.324.431
TELEASISTENCIA	273.278
OTROS SERVICIOS	1.461.680
TOTAL SERVICIOS	87.291.320
PRESTACIONES EC. DEPENDENCIA (*)	18.791.532
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	18.791.532
TOTAL GENERAL	106.082.852

Fuente: CA. (*) La CA no aporta desglose de las prestaciones económicas

CASTILLA-LA MANCHA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
ATENCIÓN RESIDENCIAL MAYORES	218.252.149,60
ATENCIÓN RESIDENCIAL DISCAPACIDAD	55.562.716,63
CENTRO DÍA MAYORES	14.620.000,63
CENTRO DÍA DISCAPACIDAD	24.448.855,53
AYUDA A DOMICILIO	37.728.205,12
TELEASISTENCIA	1.264.805,92
ACCESO A PRODUCTOS DE APOYO	1.264.075,85
PROMOCIÓN AUTONOMÍA PERSONAL	3.740.324,88
PROGRAMA DE ACCIÓN TUTELAR	2.599.051,58
GASTOS DE GESTIÓN GENERAL	6.586.864,34
TOTAL SERVICIOS	366.067.050,08
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO	25.680.561,37
PRESTACIONES EC. ASISTENCIA PERSONAL	135.034,15
PRESTACIONES EC. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR	43.673.703,91
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	69.489.299,43
TOTAL GENERAL	435.556.349,52

Fuente: CA

CATALUÑA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL CAPITULOS I (GASTOS DE PERSONAL) II (GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS) Y IV (TRANSFERENCIAS CORRIENTES)	965.392.189
TOTAL SERVICIOS	965.392.189
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO (LAPAD)	85.552.019
PRESTACIONES EC. PARA CUIDADOR NO PROFESIONAL (LAPAD)	231.224.020
PRESTACIÓN EC. DE ASISTENCIA PERSONAL (LAPAD)	498.944
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	317.274.983
TOTAL GASTO EN SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS	1.282.667.172

Fuente: CA.

EXTREMADURA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
CAPÍTULO I GASTOS DE PERSONAL	113.232.486
CAPÍTULO II GASTO CORRIENTE EN BIENES Y SERVICIOS	34.375.216
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	71.572.831
TOTAL SERVICIOS	219.180.533
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO	60.971.863
PRESTACIONES EC. ASISTENCIA PERSONAL	0
PRESTACIONES EC. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR	20.366.745
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	81.338.608
TOTAL GENERAL	300.519.141

Fuente: CA.

ILLES BALEARS

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
CONCIERTOS SOCIALES Y SUBVENCIÓN NOMINATIVA ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD	4.432.488
FUNDACIÓN BALEAR DE LA DEPENDENCIA	21.597.522
CONVENIOS COLABORACIÓN CON AYUNTAMIENTOS Y MANCOMUNIDADES	8.367.130
CONCIERTOS SOCIALES PLAZAS DE SERVICIO RESIDENCIAL	3.492.453
CONVENIOS COLABORACIÓN CON CONSEJOS INSULARES	734.622
AYUDA A DOMICILIO	228.342
TELEASISTENCIA	311.604
OTROS SERVICIOS	101.636
TOTAL SERVICIOS	39.265.797
PRESTACIONES EC. DEPENDENCIA	37.612.308
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	37.612.308
CONSEJO INSULAR DE MALLORCA	62.377.623
CONSEJO INSULAR DE MENORCA	6.998.995
CONSEJO INSULAR DE FORMENTERA	528.386
TOTAL CONSEJOS INSULARES	69.905.004
TOTAL GENERAL	146.783.109

Fuente: CA

REGIÓN DE MURCIA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
CAPÍTULO I GASTOS DE PERSONAL	52.828.866
CAPÍTULO II GASTO CORRIENTE EN BIENES Y SERVICIOS	90.066.736
TOTAL SERVICIOS	142.895.602
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO	4.837.338
PRESTACIONES EC. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR	60.740.634
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	65.577.972
TOTAL GENERAL	208.473.574

Fuente: CA

LA RIOJA

SERVICIO O PRESTACIÓN	IMPORTE
CAPITULO I GASTOS DE PERSONAL	9.053.066
ATENCIÓN RESIDENCIAL MAYORES	24.036.900
ATENCIÓN RESIDENCIAL DISCAPACIDAD	7.832.929
CENTRO DÍA MAYORES	1.731.468
CENTRO DÍA DISCAPACIDAD	1.467.769
CONVENIOS Y SUBVENCIONES DISCAPACIDAD Y MAYORES	764.739
AYUDA A DOMICILIO	5.353.538
CONVENIOS DE PERSONAL (TRABAJADORES SOCIALES Y AUX. DEPENDENCIA)	850.637
TELEASISTENCIA	519.384
TOTAL SERVICIOS	51.610.431
PRESTACIONES EC. VINCULADAS AL SERVICIO	6.319.758
PRESTACIONES EC. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR	5.248.844
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	11.568.602
TOTAL GENERAL	63.179.033

Fuente: CA. (*) La CA no aporta desglose de las prestaciones económicas

EVOLUCIÓN EN LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

(euros)

ANDALUCÍA

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	241.627.717	21,34	232.933.456	19,97	228.072.671	19,59	246.367.604	19,54
Aportación autonómica	730.699.558	64,53	764.177.461	65,51	763.752.622	65,59	832.794.498	66,06
Aportación usuarios	159.992.795	14,13	169.449.601	14,53	172.664.933	14,83	181.595.766	14,40
Total	1.132.320.071	100,00	1.166.560.518	100,00	1.164.490.226	100,00	1.260.757.868	100,00

Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA.

CANTABRIA

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	18.052.325	17,78	16.473.786	16,22	20.811.481	20,41	17.727.362	16,71
Aportación autonómica	47.891.117	47,18	46.117.348	45,41	40.380.029	39,60	46.914.794	44,22
Copago usuarios	35.574.726	35,04	38.972.181	38,37	40.770.969	39,99	41.440.696	39,07
Total	101.518.168	100,00	101.563.315	100,00	101.962.479	100,00	106.082.852	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA

CASTILLA-LA MANCHA

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	57.712.050	15,98	57.131.803	15,61	60.601.733	14,81	68.770.628	15,79
Aportación autonómica	239.624.634	66,37	238.892.388	65,27	275.467.674	67,32	296.340.647	68,04
Aportación usuarios	63.710.908	17,65	69.992.173	19,12	73.139.521	17,87	70.445.075	16,17
Total	361.047.592	100,00	366.016.364	100,00	409.208.928	100,00	435.556.350	100,00

Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA.

CATALUÑA

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	211.678.951	15,88	180.758.436	15,17	173.327.122	13,99	195.168.600	15,22
Aportación autonómica	978.665.278	73,44	860.091.536	72,18	888.967.720	71,76	919.098.658	71,65
Copago usuarios	142.336.566	10,68	150.730.127	12,65	176.561.353	14,25	168.399.914	13,13
Total	1.332.680.795	100	1.191.580.099	100	1.238.856.195	100	1.282.667.172	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA.

EXTREMADURA

Como se señala en el cuerpo del Informe, las CCAA de Extremadura y La Rioja no han aportado la documentación relativa al copago de los beneficiarios en la financiación del sistema que permitan mostrar la evolución en la financiación del sistema.

ILLES BALEARS

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	16.113.771	20,73	21.582.731	17,70	19.166.416	14,57	24.395.734	16,62
Aportación autonómica	59.193.585	76,15	97.398.561	79,86	107.769.821	81,92	115.861.848	78,93
Aportación usuarios	2.429.108	3,12	2.978.233	2,44	4.614.627	3,51	6.525.527	4,45
Total	77.736.464	100	121.959.525	100	131.550.864	100	146.783.109	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA.

REGIÓN DE MURCIA

Concepto	2015		2016		2017		2018	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Aportación AGE	50.980.137	27,65	47.120.681	24,39	46.290.940	22,79	35.862.152	17,20
Aportación autonómica	104.408.760	56,63	114.674.852	59,36	123.274.406	60,69	137.052.722	65,74
Copago usuarios	28.973.264	15,72	31.400.797	16,25	33.544.127	16,52	35.558.700	17,06
Total	184.362.161	100,00	193.196.330	100,00	203.109.473	100,00	208.473.574	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la CA.

LA RIOJA

Como se señala en el cuerpo del Informe, las CCAA de Extremadura y La Rioja no han aportado la documentación relativa al copago de los beneficiarios en la financiación del sistema que permitan mostrar la evolución en la financiación del sistema.